



**LA FUERZA DE LA NUEVA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA.
CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS DE LA
POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	3
I. LA NUEVA AGENDA DE LA INTEGRACIÓN	5
1. Renovación de la agenda oficial de la integración: contexto y premisas	5
2. Limitaciones y problemas de la nueva integración centroamericana....	8
3. Evolución del comercio regional	13
4. Fuerzas y procesos autónomos de la integración	20
II. CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS REGIONALES	26
1. Planteamiento del problema.....	26
2. Evolución reciente del PIB por habitante.....	29
3. Evolución comparada de las principales metas macroeconómicas.....	33
III. LA COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA	41
1. Planteamiento general	41
2. Armonización y coordinación de la política fiscal y tributaria.....	44
3. Políticas monetarias y financieras.....	50
IV. CONCLUSIONES.....	63
BIBLIOGRAFÍA.....	65

Anexos:

I Centroamérica: Estructura de las exportaciones intrarregionales por país de origen según secciones de la CUCI, Revisión 2	69
II Centroamérica: Diferencias bilaterales de la tasa de inflación	71

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es examinar el estado en el que se encuentra el proceso de coordinación de las políticas macroeconómicas de los países centroamericanos a la luz de las nuevas dinámicas de la integración regional, las reformas estructurales impulsadas después de la pacificación y las nuevas pautas de inserción internacional que se registran en cada país y para el conjunto de Centroamérica en el marco de la globalización.

El punto de partida del análisis es una revisión de las principales consecuencias del proceso de pacificación regional en materia de compromisos gubernamentales para recuperar la integración centroamericana. Se examinan también las consecuencias institucionales de tales compromisos, trazando un balance en cuanto a alcance, contenidos y logros del proceso. En particular, en esta primera parte del documento se examinan los compromisos y las metas pactados por los gobiernos para instaurar un régimen de cooperación y coordinación de las políticas fiscales y financieras.

Con base en este análisis, se realiza igualmente un examen comparativo de las tendencias económicas fundamentales de los países centroamericanos desde la segunda mitad de la década de los años ochenta, con la finalidad de observar los procesos de convergencia y divergencia regional en este ámbito.

También se analiza y compara la evolución de las políticas fiscales y sus resultados más importantes. En este contexto resulta de especial importancia la consideración de algunos componentes básicos de las políticas tributarias en la región, y particularmente las diseñadas y ejecutadas para radicar inversiones extranjeras. Se presenta, por último, un análisis comparado de la política monetaria y la evolución financiera de los cinco países centroamericanos, en el que se presta particular atención al desempeño de variables monetarias y crediticias clave.

El conjunto del análisis que se entrega en este documento conduce a dos grandes conclusiones. La primera es que, a raíz de la pacificación de la década de los años ochenta, se sentaron las bases para reanudar un ciclo regional de crecimiento económico más regular, que ha sido propicio para recuperar el dinamismo perdido de la integración centroamericana. Sin embargo, en el ámbito estrictamente comercial, esta recuperación, habiendo sido intensa hasta mediados de la década de los años noventa, parece haber perdido impulso en los últimos años. En contrapartida, y en parte debido a la necesidad de buscar respuestas a las nuevas condiciones de competencia creadas por la globalización, es posible registrar un conjunto de tendencias impulsadas por el sector privado a favor de una nueva interrelación en una gama relativamente amplia de sectores de actividad en los que las inversiones intrarregionales se han incrementado de manera significativa.

La segunda gran conclusión del estudio atañe a la coordinación de las políticas fiscales y financieras. Aun cuando se constatan diversos grados de avance en esta materia, el resultado del análisis indica claramente la existencia, e incluso la profundización, de tendencias contrarias a la consolidación de un verdadero régimen de coordinación regional de políticas macroeconómicas. En algunos ámbitos tributarios y monetarios particulares hay lugar para concluir que en

Centroamérica imperan condiciones que, objetivamente, son más bien de competencia que de cooperación y coordinación.

INTRODUCCIÓN

En las páginas que siguen se presenta un estudio sobre la coordinación de las políticas fiscales y monetarias en los cinco países integrantes del Mercado Común Centroamericano (MCCA).

En su primer capítulo el estudio discute y analiza las condiciones económicas generales que posibilitaron, en el transcurso del último decenio, la recuperación del proceso centroamericano de integración. Como se sabe, ese proceso había sufrido un fuerte deterioro a raíz de la crisis económica y política experimentada en la región durante los años ochenta. En esta parte del documento se estudian sucesivamente las nuevas circunstancias institucionales del proyecto de integración en Centroamérica, la evolución del comercio interregional y la aparición de fuerzas y procesos locales de integración económica que se distinguen por su autonomía con respecto a los mecanismos formales creados por la institucionalidad regional.

El segundo capítulo se consagra al examen de las principales convergencias y divergencias económicas regionales. Este examen comienza constatando la confluencia general de las economías centroamericanas en el plano de la política económica, y los desempeños agregados a raíz de la adopción, primero, de estrategias de estabilización, y después, de programas de reforma estructural. A continuación describe cómo, ya en la segunda mitad de los años noventa, reaparecen dinámicas de divergencia generadas por factores tanto internos de cada país como externos a la región, incluyendo desde luego la influencia de fenómenos naturales (como el huracán Mitch), que en su conjunto han determinado el nuevo ordenamiento de las prioridades de la política pública en cada uno de los cinco países. Se llega a la conclusión, en fin, de que este nuevo orden de prioridades introdujo en la mayoría de los casos sesgos que, sin ser necesariamente contrarios a la coordinación regional, sí en cambio la postergan y entorpecen.

El capítulo tercero está dedicado al estudio de dos casos concretos de convergencia y coordinación de políticas públicas: las fiscales y las monetarias. Se toma como punto de referencia el mandato al respecto del Protocolo de Guatemala y también se establecen elementos generales de un régimen de coordinación de política económica en un marco institucional de integración regional. De esta manera se abordan, sucesivamente, el análisis de la armonización y coordinación de las políticas nacionales en el campo fiscal y tributario, y en el monetario y financiero. En el primer caso se hace una revisión comparativa del desempeño fiscal reciente de los cinco países y de sus principales objetivos, instrumentos y resultados. En el segundo caso se esclarecen los objetivos básicos y los acuerdos generales de la integración centroamericana en materia financiera y monetaria. A continuación se revisan el desempeño efectivo y las tendencias dominantes en este ámbito de la economía a fin de identificar el grado de avance logrado en materia de convergencia regional.

I. LA NUEVA AGENDA DE LA INTEGRACIÓN

1. Renovación de la agenda oficial de la integración: contexto y premisas

Después de un prolongado período de convulsiones sociales y económicas vinculadas tanto con la crisis de endeudamiento externo de los años ochenta, como con los conflictos políticos y militares que padeció en esa misma década, Centroamérica se encaminó en el curso del último decenio del siglo XX por un sendero de dinamismo y reconstrucción que se expresa firmemente en múltiples planos: en sus relaciones sociales y productivas, en su orden político e institucional, en su proceso de integración regional y en sus relaciones internacionales.

En términos generales, este cambio tuvo consecuencias positivas en la vida política, económica y social de la región y de cada país. En lo político se sentaron las bases para la normalización del orden jurídico e institucional, lo mismo que para la construcción de consensos y acuerdos durables entre los diversos agentes de la sociedad. En lo económico se contuvieron el deterioro acumulativo de la producción, la ampliación de los desequilibrios macroeconómicos y los fenómenos recurrentes de inestabilidad. En el ámbito de la política social se amenguó el continuo debilitamiento que prácticamente en todos los casos sufrieron las agendas gubernamentales, aunque los rezagos acumulados y la carencia de recursos son factores que todavía impiden eliminar los deterioros del bienestar, sobre todo en los segmentos más empobrecidos de la sociedad.

En los tres campos persisten tensiones y múltiples problemas con interrelaciones complejas. Además debe reconocerse que en la configuración de este nuevo ambiente regional y su ulterior mantenimiento desempeñaron y siguen desempeñando un papel decisivo toda una serie de factores externos, sin cuyo concurso la situación económica y social centroamericana tal vez sería hoy diferente. Entre tales factores hay que mencionar la ayuda y la cooperación internacionales (donaciones, créditos concesionales, condonación de deuda externa), así como las entradas netas de capital que durante casi todos estos años se registraron en la región gracias a la afluencia de diversas formas de ahorro externo y de las remesas de los centroamericanos residentes en el exterior. No cabe duda de que todos estos factores han ayudado a amortiguar los efectos de los fuertes desequilibrios estructurales que aún persisten en el horizonte económico y social centroamericano. No obstante, es indudable también que en el curso de los años noventa la región dejó de estar marcada por el enfrentamiento, las guerras civiles y la multiplicación de dinámicas acumulativas de desequilibrio macroeconómico y financiero. Consolidar la situación presente y, sobre todo, abrir perspectivas de desarrollo y bienestar para toda la población, son las grandes tareas que ahora tienen ante ellos los agentes políticos y sociales de la región.

Aun cuando la situación de cada país tiene sus particularidades y responde a sus propias características histórico-sociales, hay una serie de rasgos comunes cuya identificación y análisis permiten caracterizar en términos generales la situación actual de la región. En el terreno particular de la economía todos los gobiernos parecen coincidir en la necesidad de promover reformas estructurales. El objetivo esencial, que es el mismo, consiste en suscitar un cambio

profundo de las tendencias y comportamientos del sistema económico y productivo, de manera que el proceso de desarrollo pueda asentarse sobre otras bases. Al menos teóricamente, el “nuevo desarrollo” deberá ser, a la vez, más estable y sostenible y con posibilidades reales de generar un nuevo equilibrio social, entendiendo por esto último una distribución más equitativa de la riqueza y el ingreso, la erradicación progresiva de la pobreza y una reforma del orden institucional que fomente la participación de la sociedad en el proceso de toma de decisiones.

Una de las primeras consecuencias del giro hacia el nuevo ambiente político que ahora priva en Centroamérica fue la voluntad expresada por los gobiernos de volver a impulsar la agenda oficial de la integración. Las negociaciones y consultas de alto nivel que debieron desplegarse desde la concreción de Esquipulas II ¹ dieron lugar al desarrollo de una dinámica políticamente favorable a la reactivación del discurso gubernamental en pro de la integración, que se había debilitado fuertemente en el marco del conflicto regional. En la práctica, este hecho propició la apertura de un ciclo de renovación y a la vez de ampliación de las metas y objetivos *formales* de la integración.

A diferencia de las fases anteriores, la integración aparece ahora como un proyecto en cuya agenda oficial se incluyen, además de los temas comerciales, otros directamente relacionados con los órdenes político, jurídico, social, territorial y medioambiental. Sus objetivos formales son más ambiciosos que en el pasado y en torno a ellos los gobiernos han establecido compromisos que implican diversas acciones de reforma y construcción institucional en la región (que, como se verá más abajo, han tenido escasas consecuencias prácticas), al tiempo que también convocan, de manera explícita e implícita, la participación de un mayor número de agentes sociales. (Véase el recuadro 1.)

Una característica de la nueva agenda de la integración centroamericana es el intento de hacerla compatible con la apertura económica y comercial que todos los países de la región emprendieron en el curso de los últimos 10 años. ² Como se sabe, tal apertura es uno de los componentes centrales del “nuevo paradigma” económico que se instauró progresivamente en la región desde fines de la segunda mitad de la década de los ochenta como resultado, por un lado, de los cambios en la orientación de las políticas de desarrollo hacia un régimen de crecimiento que ampliara los márgenes de libertad de las fuerzas del mercado y, por otro, de las acciones emprendidas por cada país para adaptarse a las nuevas circunstancias de la economía internacional implícitas en el llamado proceso de globalización. ³

¹ Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, Guatemala, 7 de agosto de 1987. Véase el recuadro 1.

² Incluyendo, desde luego, la incorporación de todas las naciones centroamericanas al nuevo régimen multilateral de comercio que resultó de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y dio nacimiento a la Organización Mundial de Comercio (OMC).

³ Puede encontrarse una descripción general de estos cambios y su significado en términos de desarrollo para el conjunto de los países latinoamericanos en Ocampo (1998).

Recuadro 1

LA NUEVA AGENDA DEL PROYECTO REGIONAL DE INTEGRACIÓN: ALGUNOS ANTECEDENTES

El Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica (Esquipulas II), firmado el 7 de agosto de 1987, es un punto de partida de la dinámica política que condujo a los gobiernos centroamericanos hacia la formulación de una nueva agenda de la integración regional. En él se establece un compromiso político para crear las condiciones sociales necesarias para la reconciliación y la democratización a fin de “acelerar el desarrollo (y) alcanzar sociedades más igualitarias y libres de la miseria”.

El Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA), firmado el 13 de diciembre de 1991, transforma la ODECA en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), e incorpora a Panamá. Se proclama el compromiso de construir una “región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

El Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960, firmado el 29 de octubre de 1993, es un compromiso formal de los países con respecto a la definición de una nueva agenda económica común. Su objetivo es la creación “voluntaria, gradual, complementaria y progresiva” de una unión económica centroamericana.

La Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), firmada el 12 de octubre de 1994, cubre una amplia gama temática en torno a la que anuda compromisos regionales e identifica algunas líneas de acción: el respeto a la vida y la biodiversidad, el desarrollo humano, la pluralidad cultural y la diversidad étnica, la promoción de la paz y la democracia y de un mayor grado de integración económica en la región y de ésta en el resto del mundo.

El Tratado de Integración Social Centroamericana, firmado el 30 de mayo de 1995, fue concebido como un complemento necesario de los esfuerzos de integración en los campos económico, político, cultural y ambiental. Identifica como instrumento operativo “la coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales nacionales”.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, firmado el 15 de diciembre de 1995, tiene como objetivo institucionalizar un modelo centroamericano de seguridad regional que asegure la plena vigencia del estado de derecho, la seguridad de las personas y de sus bienes.

Fuente: Elaborado con base en información de la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1998.

Si en sus primeras etapas la integración fue concebida como un instrumento para ampliar y proteger el conjunto del mercado regional,⁴ ahora sus nuevos arquitectos también la conciben como una herramienta específica para mejorar la inserción y la capacidad competitiva de los países centroamericanos en la economía internacional.⁵ En la base de este enfoque de la integración está el objetivo general de modernizar la estructura productiva regional y de desarrollar un sistema de precios libre de distorsiones que facilite una asignación más eficiente de los recursos. La protección del mercado centroamericano frente a la competencia externa, que figuraba en el centro del antiguo modelo de integración, cede así el lugar, en la nueva agenda

⁴ Lizano (1996).

⁵ SIECA (1995).

oficial, al objetivo de fomentar una integración competitiva de la región y sus países en los flujos mundiales de comercio e inversión.

Con la inclusión de la inserción internacional entre los temas prioritarios de la agenda centroamericana de integración, la escala original de ésta se amplía formalmente al desplazarse del mercado regional a los mercados mundiales. Este giro plantea un cambio cualitativo, pues ahora Centroamérica y cada uno de los cinco países han definido una forma de inserción internacional en la que deberán competir con economías más grandes y en sectores, actividades y productos no tradicionales, tanto en mercados externos sujetos a fuertes presiones de competencia como en los locales. Por la naturaleza de los desafíos que significa todo lo anterior, la nueva agenda del proyecto regional supone un variado conjunto de acciones de cooperación, coordinación y armonización para los agentes económicos centroamericanos. Tales necesidades afectan por igual a las instituciones públicas como a las privadas y se manifiestan en un espectro amplio de actividades, y particularmente en aquellas que influyen en la configuración del clima nacional y regional de competitividad.

Un decenio después de haberse reactivado sobre este nuevo conjunto de premisas y objetivos, la nueva agenda oficial de la integración centroamericana puede ciertamente acreditar algunos avances significativos. Tal es el caso, por ejemplo, de los progresos observados en la definición y aplicación de reglas de intercambio comercial y la instauración y administración del régimen arancelario común. No obstante, todavía parece largo el camino que habrá de recorrerse en la región para que esta agenda se fortalezca y consolide, estableciendo una mayor compatibilidad entre sus objetivos formales y la realidad económica, social e institucional.⁶

2. Limitaciones y problemas de la nueva integración centroamericana

En una medida importante, el esfuerzo político e institucional de las primeras fases de esta nueva ronda de integración se concentró casi exclusivamente en el terreno de las negociaciones comerciales extrarregionales. A pesar de ello, Centroamérica sigue careciendo de una estrategia regional que organice e instrumente su proyecto de inserción competitiva en la economía internacional. Este hecho explica parcialmente el peso que siguieron teniendo los enfoques

⁶ Cabe citar, a manera de ejemplo, que el Protocolo de Guatemala (véase de nuevo el recuadro 1), a diferencia del tratado fundacional, no establece fechas ni plazos para el logro de sus metas. Esta laxitud en la prosecución de objetivos fundamentales de la agenda oficial tal vez revele la existencia de una voluntad implícita de aceptar ritmos diferenciados de integración entre los cinco países, pero quizá demuestre al mismo tiempo el riesgo potencial de debilitamiento de los compromisos nacionales en pro de una integración más profunda y decidida. Algunos hechos y actitudes, que por lo demás son muy conocidos, parecen ilustrar más la segunda que la primera de estas interpretaciones: la no concreción de la Unión Aduanera CA-4 (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) programada para 1994; la constitución, de hecho, del llamado Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), con la intención de llevar a cabo iniciativas y negociaciones comerciales propias; la intención de crear una Unión Aduanera entre El Salvador y Guatemala, que debía entrar en vigor el 1 de enero del 2000; las posiciones particulares (y en el límite hasta unilaterales) de Costa Rica y Nicaragua sobre varios temas económicos de interés y alcance regional.

unilaterales en la concreción de algunos acuerdos de liberalización comercial.⁷ En el terreno de las relaciones económicas internacionales, el escaso desarrollo de mecanismos efectivos de coordinación y concertación entre los distintos países es un factor que debilita su capacidad negociadora individual y colectiva en una serie de temas comerciales y financieros de alta importancia para el conjunto de la región.

Las instituciones regionales siguen siendo débiles. Sus atribuciones son restringidas, casi todas tienen un carácter meramente deliberativo y en la mayoría de los casos carecen de capacidad de decisión para ejecutar plenamente sus propios mandatos y los numerosos acuerdos de alcance regional que generaron las reuniones presidenciales en la década de los años noventa.⁸ A la débil capacidad de ejecución de las instituciones regionales se añade la ausencia de disciplina de las agencias nacionales que en cada país tienen el encargo de tutelar, poner en práctica y dar seguimiento a los acuerdos regionales.⁹ Por último, ambas circunstancias ocurren en el marco de una agenda de trabajo regional que, tal como se desprende de las reuniones presidenciales y los compromisos que en ellas se adoptan, tiende a cierta dispersión y heterogeneidad temática, al tiempo que con frecuencia carece de mecanismos formales de instrumentación.¹⁰

La actual arquitectura institucional de la integración centroamericana está articulada formalmente alrededor del SICA¹¹ y se organizó con la finalidad explícita de propiciar una comunicación más fluida que en el pasado del conjunto de autoridades nacionales vinculadas con el proyecto de integración. Esto, en principio, debía contribuir a generar un clima de mayor confianza y comprensión entre los gobiernos centroamericanos a favor de la integración regional. Paradójicamente, uno de sus éxitos más notables es su efecto en el ámbito extrarregional, dado que la institucionalidad regional se reveló como una estructura idónea para hacer aparecer a los países centroamericanos como un bloque.¹² Pero esta aparición conjunta en la escena internacional no expresa la existencia de una agenda regional de política exterior que comprometa de manera formal y en torno a objetivos comunes a ninguno de los cinco países

⁷ Entre otras, pueden citarse las negociaciones comerciales con México, en las que no fue posible compaginar una estrategia regional unificada.

⁸ Existen unos 2 500 acuerdos de todo tipo (resoluciones, mandatos, decisiones presidenciales, declaraciones de intención), de los cuales “se ha ejecutado un porcentaje mínimo”, según se afirma en el Proyecto Estado de la Región (1999).

⁹ Hay una discusión acerca de la naturaleza de este hecho. Mientras que algunos expertos la consideran una “indisciplina” institucional originada en la no adecuación operativa y hasta legal de las agencias nacionales a los imperativos de la integración regional, otros la caracterizan más bien como una reacción de algunos agentes nacionales ante decisiones de corte regional que afectan a sus intereses, con las cuales no se identifican o cuya legitimidad no reconocen.

¹⁰ En 13 reuniones presidenciales celebradas en la década de los años noventa (de la VIII a la XIX), los mandatarios convinieron 707 acuerdos; uno de cada siete acuerdos (14% del total) no especificaba responsabilidades de ejecución. (Proyecto Estado de la Región, 1999).

¹¹ Entidad creada en el marco del Tratado de Tegucigalpa de 1991, en sustitución de la antigua ODECA, que a su vez fue establecida en los años cincuenta. De acuerdo con las disposiciones de este tratado, la mayoría de las instituciones centroamericanas existentes fue colocada bajo la jurisdicción del SICA, que fue responsabilizado de instaurar un mecanismo de coordinación entre las diversas áreas temáticas de cada entidad. Véanse CEPAL y BID (1998).

¹² Este tema es desarrollado, entre otros, por Bollín (1999).

centroamericanos. La presentación externa común adoptada por los gobiernos centroamericanos en diversas ocasiones después de Esquipulas no responde a un mandato político o institucional explícito; en gran medida fue generada por la misma dinámica de las negociaciones internacionales en que estuvo involucrada la región en el marco de los procesos de pacificación.¹³ Su ulterior mantenimiento manifiesta, sobre todo, un grado importante de pragmatismo por parte de los gobiernos, que parecen haber asimilado, por un lado, la conveniencia de presentarse de manera conjunta en la gestión de algunos temas internacionales y, por el otro, la preferencia de algunas entidades internacionales por negociar en bloque con los países centroamericanos.

A pesar de lo anterior, el marco institucional de la integración sigue conteniendo un número muy reducido (en caso de que efectivamente los haya) de elementos de supranacionalidad, lo cual restringe su eficiencia operativa y le impide reducir los costos de transacción asociados a la necesidad de conciliar, prácticamente en toda acción institucional, los intereses particulares de los países participantes. Es éste un asunto sensible debido a su vinculación con el tema de la soberanía de los estados nacionales.¹⁴ En todo proceso de integración está presente, y tanto más en uno que, como el centroamericano, tiene objetivos formales tan amplios. En todo caso, este déficit de supranacionalidad es uno de los factores que están en la base de las deficiencias que se han señalado en cuanto a la capacidad de ejecución de las instituciones regionales de integración. También explica en gran medida el alto grado de concentración que sigue existiendo en las altas esferas del poder ejecutivo de cada país (los jefes de gobierno y sus ministros) en lo que respecta a la generación de iniciativas en pro de la integración, realización de los acuerdos y cumplimiento de los compromisos convenidos a escala regional. Por último, tal déficit también es un factor que resta fluidez a las variadas necesidades de coordinación de las políticas públicas que genera de manera natural la integración regional.

Otro importante problema que parece enfrentar la operación del andamiaje institucional centroamericano es la ausencia, fuera de la esfera del poder ejecutivo de cada país, de respuestas claras y explícitas, compartidas en su esencia por los sectores económicos y sociales de los países centroamericanos, a dos cuestiones clave: a) para qué integrarse y b) cómo utilizar la integración a favor del desarrollo económico y social de la región. Esta carencia se vincula directamente con la existencia de cierta incompatibilidad entre el concepto voluntarista que parece haber predominado en la construcción de la actual agenda centroamericana de integración y la naturaleza del complejo tejido de relaciones e intereses comunes de los agentes económicos y sociales de la región que genera necesidades específicas de integración. En el primer caso parece prevalecer una lógica de acción que concibe la integración como un proceso que fluye de “arriba hacia abajo”: de los proyectos políticos hacia la base económica y social de los países; en tanto que en el segundo caso el movimiento del proceso fluye en sentido inverso: del universo

¹³ Un precedente muy ilustrativo al respecto fue el Diálogo de San José con la Unión Europea, iniciado en 1984 y que suponía por parte de ésta una interlocución en bloque con los cinco países.

¹⁴ El término “supranacionalidad” se utiliza para designar las dos grandes consecuencias de la integración entre estados soberanos que señalara Lindberg (1963) en su trabajo sobre la Comunidad Económica Europea: “i) procesos por los cuales las naciones anteponen el deseo y la capacidad para conducir por sí mismas y en forma independiente políticas exteriores e internas que son clave, buscando por el contrario tomar decisiones conjuntas o delegar la toma de decisiones a nuevos órganos centrales; y ii) el proceso por el cual los agentes políticos de diversos escenarios se convencen de cambiar sus expectativas y actividades políticas en torno a un nuevo centro” (la traducción es nuestra).

microeconómico y social a la necesidad de proyectos políticos. Dicho en otros términos, la ronda actual de integración aparece en el primer caso como una consecuencia, principalmente, de leyes y tratados políticos; mientras que en el segundo caso surge mucho más como parte de las tendencias económicas dominantes a escala internacional, como una reacción de los agentes ante los estímulos y necesidades de factores externos en un mundo globalizado y a la vez organizado en torno a la constitución de bloques regionales.

La resolución de este problema depende menos de una determinada “ingeniería institucional” que de la posibilidad de hacer efectivamente compatibles ambas lógicas. Éste es quizá uno de los más grandes desafíos que tiene por delante el proceso centroamericano de integración. Al dar inicio el siglo XXI, y en medio de los claroscuros socioeconómicos producidos en el marco de la pacificación regional, el sentido y la funcionalidad de la integración son cuestiones cuya respuesta parece seguir pendiente para amplios segmentos de la economía y la sociedad de los países centroamericanos. Un indicio muy significativo de este problema es que la gran generación de iniciativas en pro de la integración mostrada por los poderes ejecutivos de la región en los años noventa sigue teniendo una influencia limitada sobre los otros poderes del Estado y en la propia opinión pública de cada una de las naciones. La sociedad centroamericana —es decir, la población propiamente dicha— carece de información suficiente, veraz y actualizada sobre la integración regional. Fuera de las elites políticas y económicas y de las instancias directivas de algunas organizaciones no gubernamentales (gremiales, sindicales, académicas, técnicas) la idea, el proyecto, las finalidades, las instituciones y los problemas de la integración son prácticamente ignorados.

La identificación de los ciudadanos centroamericanos con el proyecto regional, tanto como su participación en el proceso correspondiente, son aspectos que hasta ahora parecen haber recibido poca atención por parte de los líderes y dirigentes políticos y sociales centroamericanos comprometidos con la integración. La ausencia de un consenso y una conciencia colectiva de la población centroamericana a favor del proyecto regional hace que, a casi 40 años de haber dado inicio y a una década de la ampliación formal de su agenda y sus objetivos, el proceso de integración siga apareciendo en la percepción del ciudadano común como un asunto propio de la clase política y sus gabinetes técnicos especializados. Comparadas con las relaciones comerciales, las relaciones sociales no son objeto de fomento por parte de las instituciones nacionales y regionales encargadas de la integración.¹⁵ Es cierto que en la década de los años noventa algunos sectores organizados de la sociedad civil empezaron a elaborar sus propias concepciones del proyecto regional, así como propuestas que recogen sus intereses particulares,

¹⁵ Bollín (1999) señala que una de las causas principales de este problema es “la pobreza de grandes partes de la población unida a los bajos niveles de educación y amplia exclusión social. Es difícil que las personas que tienen que luchar a diario para sobrevivir, que no pueden leer los periódicos y no están incluidas en las estructuras de información nacionales (radio, televisión, teléfono) se interesen o entusiasmen por un proceso tan complicado [...] si no les afecta directamente. A esto se añade que las relaciones transnacionales en Centroamérica (migración laboral, turismo, cooperación empresarial, intercambio de estudiantes, etcétera) están poco estructuradas [...]. Así, el proceso es casi sólo del interés de una pequeña minoría”.

buscando en todos los casos abrirse nuevos espacios de participación; pero también es cierto que su influencia todavía es muy débil en el proceso general de toma de decisiones.¹⁶

La experiencia internacional muestra que, al existir una determinada voluntad política, los avances de un proceso de integración (así como sus riesgos de retroceso) dependen de manera muy relevante de las expectativas de ganancia (o de pérdida) que ese proceso genere entre los diversos grupos sociales de las entidades que se desea integrar.¹⁷ En este sentido, la integración es casi siempre el resultado del trabajo inicial de núcleos oficiales y privados muy bien organizados, que apoyan la integración por motivos pragmáticos, mucho más que meramente altruistas o ideológicos. De acuerdo con el planteamiento clásico de Hass (1958), cuando tales grupos perciben expectativas de ganancias (económicas, políticas, estratégicas) en el plano transnacional, es natural que busquen fuera de las fronteras nacionales otros grupos con ideas y objetivos semejantes.¹⁸ En Centroamérica, estos grupos han estado formados tradicionalmente por la elite política, incluyendo —tanto en los primeros momentos de la integración como en el período actual— algunos grupos empresariales prominentes que en cada circunstancia generaron beneficios. En este contexto, las posibilidades de profundizar y hacer avanzar el proceso regional de integración depende en gran medida de la generación de efectos de “derrame” de tales ganancias, de manera que contribuyan a instaurar una dinámica expansiva de la integración.¹⁹ Podría plantearse que en el marco de la pacificación del área centroamericana a fines de los años ochenta y principios de los noventa se presentaron efectos de “derrame” que —según se vio anteriormente— permitieron a los gobiernos no sólo recuperar el proyecto regional de integración sino hasta ampliar sus propios alcances formales. De igual manera, y a la luz de las tendencias que parecen dominar el proceso centroamericano desde la segunda mitad de los años noventa, quizá pueda ser planteada la hipótesis de que “derrames” sucesivos o, para emplear una noción de Schmitter (1970), nuevos “paquetes de trato” (*treatment packages*) regional que permitan consolidar lo logrado hasta ahora e incluso abarcar nuevos temas que ensanchen la base de la integración, serán tanto más factibles cuando en el futuro inmediato se satisfagan al menos tres

¹⁶ Véase Enríquez (1999). Conviene recordar que en 1996 el SICA integró un Consejo Consultivo del que actualmente forman parte unas 23 de organizaciones civiles y no gubernamentales de la región. C. de Monterrosa (1999) señala que la participación de estas organizaciones es irrelevante porque su papel formal es asesorar a “instancia que no tiene carácter resolutivo”. De manera más general, esta autora analiza tres tipos de factores y sus vinculaciones al explicar el bajo nivel de participación de la sociedad centroamericana en el proceso de integración: i) incredulidad de la población frente al proyecto regional, debido a que casi siempre ha estado excluida de él; ii) haber sido en este terreno un mero receptor de medidas y consecuencias que emanan de acuerdos tomados por las elites; y iii) la incapacidad de sus organizaciones para analizar e interpretar el proceso de integración, lo que ha minado su capacidad de iniciativa y generación de propuestas.

¹⁷ Véanse, por ejemplo, los estudios de caso sobre la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y sobre las expectativas de las elites gubernamentales y civiles británicas frente a la integración, respectivamente, en Haas (1958) y Pfaltzgraff (1969).

¹⁸ Nye (1971) anota que una premisa fundamental para la constitución de estos grupos regionales de interés es que permitan efectivamente a sus miembros alcanzar uno o varios objetivos compartidos.

¹⁹ La noción de “derrame” (*spillover*) fue desarrollada por Hass (1958) para explicar cómo, en un proceso de integración, se generan efectos multiplicadores de un sector a otro: “las decisiones tempranas se *derraman* en nuevos contextos funcionales, abarcando cada vez más gente, requiriendo cada vez mayores consultas y contactos interburocráticos y respondiendo a nuevos problemas surgidos de las transacciones anteriores” (la traducción y el subrayado son nuestros).

grandes condiciones: a) el desarrollo de una percepción de equidad de los beneficios que reciben de la integración cada parte nacional y los diversos agentes sociales; b) el balance que haga el conjunto regional y cada parte nacional de la calidad de su inserción en un sistema internacional cambiante como es el actual, y c) la reducción efectiva de los costos atribuibles al proceso de integración.²⁰ En todos los casos, el cumplimiento de estas tres condiciones dependerá fuertemente de lo que ocurra en cada uno de los países centroamericanos en materia de desarrollo económico y equidad, así como en el ámbito del fortalecimiento de los procesos democráticos y de los mecanismos institucionales que aseguren la participación efectiva de la población en los procesos de toma de decisiones.

Ahora bien, la no satisfacción de las condiciones precedentes podría dar lugar a reticencias y dudas sobre la continuidad —y más que nada sobre la posible profundización— del proyecto regional de integración. Para limitar la acción de fuerzas que presionen en esta dirección parece necesario fortalecer y enfatizar las tareas comunes y los mecanismos institucionales de cooperación y coordinación a escala regional. Esto será factible en la medida en que se hagan efectivos y se extiendan los instrumentos formales con que cuenta la región para asegurar —en especial en el ámbito de las políticas macroeconómicas— la coherencia del comportamiento conjunto de los agentes comprometidos con la integración. En su fase actual, ésta genera necesidades objetivas de coordinación de las acciones individuales de los agentes privados y gubernamentales a fin de construir una lógica colectiva (o regional) en la que los intereses particulares tiendan a ser compatibles.²¹ Es éste un principio básico de los llamados “juegos de coordinación” (como el que se ilustra en el recuadro 2), en los que las reglas hacen posible que una misma situación sea deseable para todos los participantes.

3. Evolución del comercio regional

Es sabido que el proyecto de integración económica y comercial de Centroamérica fue hasta fines de los años setenta el más exitoso no sólo del continente americano, sino del llamado mundo en desarrollo.²² También se sabe que los conflictos político-militares y la crisis económica y social de los años ochenta interrumpieron primero e invirtieron después los progresos logrados en Centroamérica en materia de integración comercial.

Un examen general del comportamiento de largo plazo de los flujos comerciales intracentroamericanos muestra las grandes fases de evolución de este proceso (véase el gráfico 1). Después de alcanzar en 1970 su nivel máximo de participación dentro del comercio internacional de bienes de la región, la importancia relativa de estos flujos decayó de manera progresiva en los siguientes 20 años. En la década de los años setenta tal proceso fue lento y hasta errático; en la de los ochenta fue más rápido y sistemático. Este retroceso general tocó fondo hacia 1987-1988, dando lugar a una recuperación que fue muy dinámica hasta 1994, año a partir

²⁰ Para una justificación teórica de estas tres condiciones, véase Nye (1971).

²¹ Como se señaló anteriormente, una condición indispensable para ello es la construcción, previa o paralela, en cada país, de acuerdos internos más sólidos en los terrenos económico, social y político.

²² Son abundantes las investigaciones y las evidencias empíricas que lo demuestran. Uno de los trabajos clásicos es el de Wilford (1977).

del cual los flujos comerciales intracentroamericanos tienden a estabilizarse en relación con el comercio internacional total de la región.

Recuadro 2

COORDINACIÓN ECONÓMICA Y COMPATIBILIDAD DE INTERESES: UNA ILUSTRACIÓN BÁSICA

El establecimiento de acuerdos económicos entre países —incluso los que se limitan al campo estrictamente comercial— se dificulta en ausencia de un marco común que exprese un convenio constitutivo. En este sentido hay dos cuestiones fundamentales que deben dilucidarse: ¿cuál es la naturaleza del acuerdo? y ¿bajo qué condiciones se establece? La teoría de juegos (en especial Schelling, 1977) da una respuesta analítica mediante el estudio de situaciones denominadas indistintamente de colaboración o de coordinación “pura”.

Tales situaciones son definidas en el contexto de los llamados juegos no cooperativos y se expresan en la siguiente matriz:

		Jugador II			
		Derecha		Izquierda	
		1	1	0	0
Jugador I	Derecha	1	1	0	0
	Izquierda	0	0	1	1

El arquetipo de esta configuración es la circulación de vehículos. Los jugadores son automovilistas que tienen la opción de dirigirse hacia la derecha (D) o hacia la izquierda (I). Si ambos escogen la misma dirección (ya sea D, ya I), obtienen una utilidad igual a 1. Pero si uno escoge D y el otro I, ambos se encontrarán en una situación desfavorable, por lo que su utilidad caerá a 0.

La característica de los juegos de coordinación pura es que el interés de los jugadores es totalmente convergente. Para los automovilistas del ejemplo son deseables las mismas situaciones (es decir, D, D o I, I) en tanto que las otras (D, I o I, D) les son claramente desventajosas.

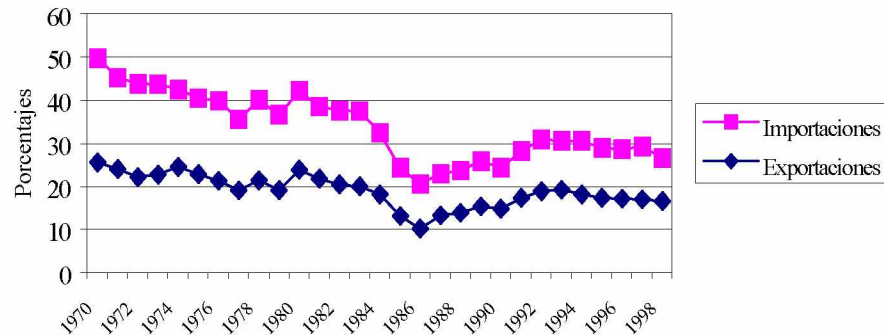
La convergencia de los intereses individuales de los automovilistas constituye una circunstancia particularmente favorable a la instauración de un acuerdo. No obstante, el análisis del juego muestra que, en un cuadro no cooperativo en el que los jugadores no pueden comunicarse entre ellos más que por medio del juego mismo, la coordinación está muy lejos de ser evidente. Para que ésta ocurra es necesario un mecanismo que haga coherentes las estrategias del conjunto de los actores. En otros términos, la coordinación supone el desarrollo de un contexto de acción común.

Desde un punto de vista formal, todo esto sugiere que la coordinación reposa siempre sobre una dinámica *fuerte* de interacciones en un sentido muy preciso: cada uno de los participantes busca no sólo coordinarse con los otros, sino que sobre todo reconoce en los otros la misma voluntad de coordinación.

Fuente: Orléan (1994).

Gráfico 1

RELACIÓN ENTRE EL VALOR DEL COMERCIO INTRACENTROAMERICANO Y
EL VALOR DEL COMERCIO TOTAL DE BIENES



Fuente: CEPAL.

Si bien es cierto que en los años noventa el comercio intracentroamericano detuvo su tendencia descendente, todavía está lejos de recuperar los niveles relativos alcanzados hace un cuarto de siglo. El coeficiente de exportación intrazona a exportaciones totales muestra una clara recuperación con respecto a la segunda mitad de los años ochenta, pero su promedio sigue 10 puntos porcentuales por debajo del observado al inicio de los años setenta. Una tendencia similar se presenta en el caso de los flujos de importación, cuyo peso relativo incluso siguió disminuyendo después de 1995. (Véase el cuadro 1.)

Cuadro 1

COEFICIENTES DE COMERCIO INTRACENTROAMERICANO A
COMERCIO TOTAL DE BIENES

(Promedio anual)

	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1998
Exportaciones	28.8	20.7	20.8	13.2	17.6	17.0
Importaciones	21.2	17.7	24.4	21.9	13.8	11.3

Fuente: CEPAL.

Una estimación de la elasticidad-ingreso (E-I) de la demanda anual de importaciones ²³ en el transcurso de los decenios 1980 y 1990 (véase el cuadro 2), muestra la evolución de la dinámica comercial del proceso de integración en términos de los efectos de “creación” y “desviación” de comercio producidos en Centroamérica antes y después de la pacificación regional. De acuerdo con la teoría convencional de la integración económica, ²⁴ un descenso de la E-I de las importaciones intra y extrarregionales es un indicio de desviación bruta de comercio. Puede verse que hasta 1986 estos indicadores tuvieron una tasa anual promedio negativa, y cayeron al que tal vez haya sido su nivel histórico más bajo desde la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Por su parte, un retroceso de la E-I de las importaciones totales sugiere una desviación neta de comercio, efecto que también se verifica en la región hasta 1986.

En la segunda mitad de la década de los años ochenta cambió el signo de estas tendencias y se recuperó el efecto de creación bruta y neta de comercio que caracterizó el proceso de integración centroamericano en sus primeras fases. El efecto creador de comercio que acompañó el proceso de recuperación del proyecto regional fue particularmente dinámico en el período 1986-1992. Durante estos siete años los tres indicadores experimentaron un fuerte repunte, que fue más acentuado en la E-I de las importaciones extrarregionales. ²⁵ Se observa sin embargo que en el período subsiguiente (1992-1998) se pierde la intensidad de este impulso inicial y decae el nivel promedio de cada uno de estos coeficientes a menos de la mitad del que registraron en los siete años precedentes. Además, durante esta fase el nivel promedio de la E-I de la demanda de importaciones extrarregionales se incrementó con respecto al de las importaciones intrarregionales, lo que probablemente es un producto de la apertura del conjunto de las economías centroamericanas al resto del mundo.

Este conjunto de tendencias ilustra, en primer lugar, la manera en que las economías centroamericanas recuperaron los efectos creadores de comercio de su proyecto regional de integración, que había decaído a mínimos históricos hasta bien entrada la segunda mitad de la década de los ochenta. En segundo lugar, muestra también cómo el dinamismo de este proceso tiende a estabilizarse en torno a los registros alcanzados a principios del decenio de los noventa; al menos en el terreno estrictamente comercial, estos indicadores todavía se ubican por debajo de los niveles relativos anteriores a la crisis. ²⁶

²³ La elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones es el coeficiente que resulta de dividir los cambios porcentuales anuales de las importaciones entre los del PIB.

²⁴ Véase, entre otros, Balassa (1967).

²⁵ Lo que reflejaba en aquel momento la existencia de una demanda de bienes diferida durante los años más agudos de la crisis económica y política de la región.

²⁶ Las mismas tendencias también parecen sugerir cierto agotamiento precoz del impulso de recuperación del comercio centroamericano, al darse ésta en circunstancias de apertura externa y ausencia de programas regionales de sustitución eficiente de importaciones al momento de agotarse la capacidad ociosa.

Cuadro 2

CENTROAMÉRICA: ELASTICIDAD-INGRESO DE LA
DEMANDA DE IMPORTACIONES

	MT	MIR	MER
1981	1.1	4.4	0.2
1982	-11.1	-10.1	-11.2
1983	0.0	0.3	-0.1
1984	1.1	-1.2	1.7
1985	-0.1	-1.8	0.2
1986	0.4	0.9	-0.3
1987	22.5	11.3	22.5
1988	0.8	1.3	0.7
1989	1.7	2.6	1.6
1990	-0.6	0.1	0.6
1991	0.5	3.6	0.6
1992	2.5	2.7	2.2
1993	1.2	0.6	1.3
1994	1.3	1.9	1.2
1995	1.4	0.7	1.5
1996	0.4	0.2	0.4
1997	1.8	2.5	1.6
1998	2.3	-0.7	2.7
1981-1986	-1.4	-1.3	-1.6
1986-1992	3.97	3.2	3.98
1992-1998	1.6	1.1	1.6

Fuente: CEPAL.

Nota: MT: importaciones totales; MIR: importaciones intrarregionales; MER: importaciones extrarregionales.

En cuanto a la composición de los flujos de comercio intracentroamericanos, las cifras agregadas en secciones ²⁷ muestran cambios de cierta significación en algunos países (véase el anexo I). Uno de los más sobresalientes es la especialización en productos alimenticios y animales y en materiales crudos no comestibles que presenta la estructura de exportaciones de Nicaragua hacia la región. En el curso de los años noventa la importancia de ambos rubros aumentó considerablemente, y en la actualidad representan más de dos terceras partes de la

²⁷ Secciones de la CUCI, revisión 1.

exportación regional de bienes de Nicaragua.²⁸ La contrapartida de esta tendencia es la “desindustrialización” del comercio regional nicaragüense, dado que la participación de los bienes manufacturados cayó de un promedio de 50% en la primera mitad de los años setenta a menos de 13% al finalizar la década de los noventa.²⁹ Tendencias relativamente similares se advierten en el comercio regional de El Salvador, aunque a una escala y con un alcance sectorial considerable, pero menor. En términos generales, la composición del comercio regional de los otros tres países no presentó cambios significativos durante estos mismos años.³⁰

Ahora bien, otro tipo de información y evidencias empíricas muestran que en la nueva fase de la integración la posición de las naciones centroamericanas se modificó tanto con relación a sus respectivos grados de dependencia del mercado regional como a su importancia relativa como origen y destino de flujos de comercio intrazona.

Cuadro 3

CENTROAMÉRICA: GRADOS NACIONALES DE CONCENTRACIÓN Y PARTICIPACIÓN
COMERCIAL EN EL MERCADO REGIONAL

	1980-1985		1985-1990		1990-1995		1995-1998	
	CI/CT	PCTI	CI/CT	PCTI	CI/CT	PCTI	CI/CT	PCTI
Costa Rica	16.0	20.3	9.4	22.1	8.0	21.1	7.6	18.9
El Salvador	25.7	27.4	19.3	29.2	21.1	28.3	17.3	26.7
Guatemala	19.7	31.3	14.6	32.6	15.9	29.3	16.5	28.0
Honduras	9.6	9.8	5.6	9.2	10.9	11.0	14.4	14.9
Nicaragua	14.9	11.2	7.6	6.9	21.7	11.3	22.4	11.5

Fuente: CEPAL.

Nota: CI/CT: relación entre el valor total del comercio intracentroamericano y el valor total del comercio de bienes; PCTI: participación porcentual promedio en el comercio intracentroamericano total de bienes.

En el decurso de las últimas dos décadas —y con secuencias y grados de intensidad diversos—, Costa Rica, El Salvador y Guatemala experimentaron procesos de desapego al mercado regional. La importancia relativa del comercio intercentroamericano en el comercio

²⁸ La participación relativa de los productos alimenticios y animales en la exportación nicaragüense a Centroamérica se duplicó en la segunda mitad de los años noventa con respecto al período 1970-1975, mientras que la de los productos crudos no comestibles estuvo cerca de triplicarse. En 1998 el primer grupo representaba 58% de las exportaciones regionales de Nicaragua y el segundo 13.5%.

²⁹ Estas cifras se refieren a la participación conjunta de las secciones de productos químicos y artículos manufacturados clasificados.

³⁰ El peso relativo de los productos alimenticios y animales se incrementó durante los años noventa en el caso de Costa Rica, pero sin producir alteraciones significativas en la estructura de su comercio regional. En Honduras cobraron mayor importancia las exportaciones de aceites y mantecas de origen animal mientras que en Guatemala no se registra, a este nivel de agregación estadística, modificación sustantiva alguna. Véase el anexo I.

exterior total de cada uno de estos tres países tiende a ser claramente menor en la actualidad que 20 años antes ³¹ (véase el cuadro 3). La mayor parte de la pérdida observada en este indicador ocurrió en la primera mitad de la década de los años ochenta, es decir, durante la fase más aguda de la crisis del MCCA. La evolución ulterior de esta tendencia difiere en cada caso. En Costa Rica continuó profundizándose, con un ritmo ciertamente moderado pero firme. En El Salvador el nivel de este indicador ha sido errático a lo largo del tiempo, pero no así la dirección de su tendencia. En Guatemala se mantiene estable después del ajuste a la baja operado en el periodo 1980-1985. ³²

La situación de Honduras y Nicaragua es diferente. Después de una fuerte contracción observada en la segunda mitad de los años ochenta, la importancia del comercio intracentromericano en el comercio exterior de ambos países tiende claramente a acrecentarse durante los noventa. ³³ Hace dos décadas Honduras y Nicaragua (en ese orden) eran los países centroamericanos en cuyas estructuras geográficas del comercio exterior el peso relativo de la región era menor. En la actualidad, el coeficiente de Nicaragua es el más alto de los cinco países, mientras que el de Honduras es ya equiparable a los de Guatemala y El Salvador.

Tomando como referencia este solo indicador, que mide la proporción que representan las exportaciones y las importaciones hacia y desde Centroamérica en el comercio total de bienes de cada uno de los cinco países, se observa que, estimada como un todo, la región no podría considerarse en la actualidad un “socio natural” de ninguna de las naciones que integran el MCCA. Si un “socio natural” se define como un mercado individual en el que un país realiza 25% o más de su comercio exterior, ³⁴ se concluye, en efecto, lo anterior. Con fines meramente ilustrativos conviene observar que en la Unión Europea el peso del mercado regional alcanza un promedio superior a 60% del comercio exterior total, con participaciones individuales máximas ligeramente por encima de 75% y mínimas de 50% (véase el cuadro 4). ³⁵

Ahora bien, a pesar del desapego relativo del mercado regional que prevaleció en el transcurso de los últimos 20 años, Costa Rica y El Salvador conservaron casi inalterada su participación en el comercio intracentraamericano, en tanto que Guatemala —si bien continuó siendo la nación que realiza la mayor contribución individual al valor de dicho comercio— ajustó ligeramente a la baja la suya en los años noventa (véase de nuevo el cuadro 3). En relación

³¹ De acuerdo con los datos del cuadro 3 el coeficiente anual promedio comercio intrazona/comercio total de Costa Rica en 1995-1998 es casi 9 puntos porcentuales menor que en 1980-1985, lo que equivale a un descenso de 55%; en El Salvador y Guatemala este indicador presenta entre los mismos periodos diferencias de 8.4 y 4.3 puntos porcentuales, respectivamente, equivalentes a una caída relativa de 33% y 22% en cada caso.

³² En el caso de estas tres economías, el “desapego” al mercado regional está en parte vinculado al desarrollo de exportaciones no tradicionales a terceros países.

³³ Adviértase que, en relación con los promedios de 1985-1990, el coeficiente de comercio regional a comercio total se multiplicó por un factor de 2.5 en Honduras y de 2.9 en Nicaragua (cuadro 3).

³⁴ CEPAL (1994).

³⁵ Debe subrayarse el carácter ilustrativo del ejemplo. Dadas las grandes diferencias estructurales entre los mercados centroamericano y europeo, la comparación no sería en realidad válida. Para una economía europea el mercado regional puede fungir como un sustituto del mercado internacional, hecho que sería imposible para una economía centroamericana.

con la década de los años ochenta (cuando cayó el aporte relativo de ambos países), el período posterior a 1990 también fue en este terreno de recuperación para Honduras y Nicaragua.

La modificación de las posiciones relativas de cada país en el mercado regional refleja, por un lado, el alcance y el perfil del cambio de la estructura productiva que en cada caso han tratado de suscitar las políticas de reforma estructural puestas en práctica en el período posterior a la pacificación. Por otro lado, evidencia también diferencias en el tipo de inserción que, conforme a su grado de desarrollo y diversificación comercial y productiva, puede definir cada país por separado en la economía internacional en el marco del llamado regionalismo abierto.

Cuadro 4

UNIÓN EUROPEA: IMPORTANCIA RELATIVA DEL COMERCIO INTRAZONA
EN EL COMERCIO EXTERNO TOTAL

	1990	1996
Promedio a/	67%	63%
Máximo	78% b/	77% c/
Mínimo	58% d/	50% d/

Fuente: CEPAL sobre la base de datos del FMI, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 1997.

a/ 15 países.

b/ Bélgica-Luxemburgo y Portugal.

c/ Portugal.

d/ Reino Unido.

4. Fuerzas y procesos autónomos de la integración

Un número significativo de expertos e informantes calificados de los sectores gubernamentales, empresariales, financieros, técnicos y académicos de Centroamérica, que fueron entrevistados directamente para la elaboración de este estudio, ³⁶ coincidió en señalar que, después de su repunte inicial, la actual ronda regional dio paso a un ciclo —que dura desde mediados de la década de los años noventa— en el que hay una brecha creciente entre el discurso integracionista y el avance efectivo de proceso, entre la multiplicación de iniciativas regionales de carácter oficial y la capacidad real de realización, instrumentación y coordinación con que cuentan las instituciones. ³⁷

No obstante, los mismos informantes también señalaron que hay una realidad microeconómica en la que actúan diversos agentes productivos y sociales —empresarios,

³⁶ Las entrevistas se realizaron en los cinco países de la región en octubre de 1999.

³⁷ La mayoría de los entrevistados coincidió en señalar al menos uno de los siguientes factores como elementos explicativos generales de esta brecha entre discurso y realidad: i) las insuficiencias del desarrollo social y democrático de los países y ii) órdenes institucionales históricamente frágiles.

inversionistas, trabajadores— que buscan encontrar opciones tangibles y viables a la globalización de las economías centroamericanas a partir del espacio regional.

Ocurre, en efecto, que bajo el doble imperativo, primero de la crisis de los años ochenta, después de las reformas estructurales y la apertura a una economía mundial altamente competitiva y liberalizada, se desarrolló en Centroamérica un proceso más o menos espontáneo de compenetración e interacciones de agentes económicos y sociales privados que opera con cierta autonomía respecto del proyecto integracionista oficial y cuyo desarrollo no depende de acciones específicas previstas o emprendidas en el marco jurídico e institucional vigente en la región.³⁸ Desde el punto de vista económico, su origen está en la búsqueda de alternativas de negocios por parte de empresas y empresarios centroamericanos con algún tipo de liderazgo en sectores particulares de actividad, que han venido impulsando procesos de aglutinación regional con el fin de obtener economías de escala y a la vez diversificar y fortalecer su estructura de capital. Esta iniciativa tiende a reforzarse conforme el acecho competitivo de los productores extrarregionales se incrementa debido a la mayor apertura de las economías centroamericanas a los flujos de comercio e inversión. En ausencia de mecanismos y programas institucionales, nacionales o regionales, que fomenten (o al menos faciliten) la ampliación de las actividades empresariales intrazona,³⁹ los progresos que se constatan en este terreno son resultado de decisiones individuales de agentes privados que, a pesar de su dispersión y su naturaleza casuística, han producido un significativo efecto de enlace en la base del edificio económico centroamericano. Desde el punto de vista social, el proceso es más difuso aunque no por ello menos significativo. Al filo de los acontecimientos asociados primero a las guerras civiles y después a la pacificación, la normalización democrática y la elevada atención puesta en Centroamérica por la comunidad internacional, surgió en los últimos tres o cuatro lustros una serie de organizaciones civiles no gubernamentales de naturaleza y vocación regionales.⁴⁰ Algunas investigaciones documentan de manera fehaciente la diversidad social, temática e ideológica de estas organizaciones, al tiempo que arrojan luz sobre las distintas formas en que contribuyen a crear dinámicas nuevas de interrelación en el campo social centroamericano.⁴¹

No existe información sistematizada ni investigaciones exhaustivas sobre las dimensiones económicas de este proceso. Datos parciales que se recogieron para este estudio permitieron detectar la existencia de proyectos, de naturaleza y dimensiones diversas, en sectores que son igualmente diversos, de empresas centroamericanas que operan y tienen establecimientos en dos o tres países de la región.

³⁸ Si bien es cierto que ese marco los estimula e influye de múltiples maneras.

³⁹ No hay una estructura oficial o privada centroamericana que promueva sistemáticamente el intercambio de información y experiencias de negocios, encuentros empresariales, foros de análisis e identificación de oportunidades conjuntas de inversión.

⁴⁰ De acuerdo con el apreciable trabajo de recopilación y documentación de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, en Centroamérica hay al menos 60 organizaciones civiles que proyectan o realizan sus actividades a escala regional y de una manera totalmente independiente de organismos e instituciones oficiales. Entre los principales ámbitos de actuación de estas organizaciones están la capacitación, el desarrollo social y comunitario, la preservación ambiental, las reivindicaciones de género y la defensa de los derechos humanos. Véase Fundación Arias (1998).

⁴¹ Véanse, entre otros, Morales y Cranshaw (1997) y PNUD (1997).

En algunas actividades el movimiento de inversiones intracentroamericanas alcanzó ya niveles cuantitativa y cualitativamente importantes. Tal es el caso, en particular, de los servicios de transportación aérea, donde la constitución del grupo Transportes Aéreos de Centroamérica (TACA) es una de las muestras más notables de reorganización estratégica del sector empresarial para adaptarse a las nuevas realidades de la competencia a escala regional y global (véase el recuadro 3). El sector turístico, la acuicultura del camarón, la agroindustria y el comercio son algunas de las áreas donde las fuerzas de la economía privada centroamericana han mostrado en el transcurso de la última década un dinamismo notable para organizar y poner en marcha distintos proyectos de expansión, cooperación e inversión conjunta (binacionales o regionales).⁴² Ejemplos importantes sobre el establecimiento de sinergias empresariales pueden ser identificados en el desarrollo de los grupos POMA (hotelería), SIGMA (cajas y empaques) y ADOC (calzados), o de la cadena Pollo Campero (restaurantes), las empresas DIANA (alimentos) y el grupo periodístico La Nación, de Costa Rica, que participa empresarialmente en la edición de diarios en Guatemala.

Recuadro 3

CONSTRUYENDO UNA PERSPECTIVA REGIONAL DE LOS NEGOCIOS (EL CASO DE TACA)

La transportación aérea es una actividad sacudida por la desregulación, la competencia y la guerra de tarifas en la que es indispensable realizar economías de escala. Las pequeñas compañías aéreas que operan en países también pequeños están por regla general confinadas en mercados reducidos, lo que no sólo restringe su capacidad de expansión y crecimiento, sino también representa enormes dificultades de supervivencia.

Para confrontar esta situación las compañías aéreas centroamericanas adoptaron una estrategia que permitió a cada una de ellas conservar sus derechos nacionales y a un tiempo operar bajo un paraguas empresarial común: el Grupo TACA (Transportes Aéreos de Centroamérica).

El Grupo TACA está formado por Taca (Honduras), Aerónica (Nicaragua) Aviatega (Guatemala) y Lacsa (Costa Rica), además de varias microaerolíneas regionales adquiridas o creadas por el mismo grupo. Opera en la actualidad una flota de 35 *jets* de pasajeros, 44 aviones turbohélice y 5 aeronaves de carga. Cada una de estas compañías conserva su nombre y sigue vinculada en su país de origen con los socios nacionales, aunque sus operaciones ahora se despliegan y organizan en el marco de una estrategia que se fija corporativamente.

La eliminación de rutas y servicios duplicados y la combinación de recursos potenciaron tanto la capacidad económica como la presencia de mercado y la competitividad internacional de las aerolíneas participantes y del grupo en su conjunto.

/Continúa

⁴² Algunos de estos proyectos contaron en el período reciente con crédito del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), institución que tradicionalmente apoyó grandes proyectos industriales y de infraestructura y que en la década de los años noventa ha empezado a incursionar en el financiamiento al sector privado.

Recuadro 3 (Conclusión)

TACA logró consolidar su presencia en las rutas aéreas de Centroamérica y ahora es una de las cuatro compañías aéreas más grandes de América Latina. Para proyectar su crecimiento fuera del mercado regional, creó recientemente un centro internacional en Lima, Perú, con planes para explotar nuevas rutas en América del Sur, México y los Estados Unidos (el grupo ya opera en 10 ciudades de este último país).

La constitución y desarrollo del Grupo TACA son un ejemplo del cambio de concepciones y estrategias empresariales que algunos sectores económicos privados de Centroamérica experimentaron en el transcurso de las últimas dos décadas. Con todo, debe señalarse que en el caso específico de TACA, los usuarios de dentro y fuera de la región suelen señalar con frecuencia que esta estrategia también colocó al grupo en condiciones casi monopólicas en la mayoría de las rutas regionales que explota, con las consiguientes consecuencias que esto implica en detrimento de la calidad del servicio.

Finalmente, y desde un punto de vista más general, los expertos en cuestiones empresariales consideran que alianzas como la realizada por TACA —que son relativamente numerosas en el sector de servicios y tienen las particularidades propias de cada caso y sector específicos— ponen de manifiesto la importancia de la escala y el enfoque regional para poder competir y sobrevivir en un entorno sometido cada vez más a las fuerzas de la globalización y dominado por grandes empresas transnacionales.

Fuente: “Clear For Take Off”, *Latin CEO* (diciembre de 1999), y “La integración inició en el cielo”, *La Prensa Gráfica* (7 de noviembre de 1997).

En el sector financiero, fundamentalmente en operaciones bancarias y de seguros, también se registra en la segunda mitad de los años noventa la aparición de proyectos de alcance regional en los que la inercia del mercado ha favorecido un crecimiento importante de las inversiones intrarregionales. Grupos financieros como el nicaragüense BAC-Credomatic o los salvadoreños Cuscatlán y Agrícola Comercial no solamente realizan operaciones en toda la región, sino que mantienen una presencia en casi todos los países centroamericanos (véase el cuadro 5). En este mismo sector se han desarrollado en los últimos años activas sociedades de inversión que, por medio de la constitución de fondos privados de capital, fomentan la realización de proyectos regionales financiados mayoritariamente por centroamericanos. La aparición de grupos financieros regionales es una de las pruebas más elocuentes de la búsqueda de opciones de negocio por parte de los operadores económicos privados de Centroamérica, al tiempo que también pone en evidencia las necesidades de armonización legislativa, regulatoria, normativa y de supervisión con el fin de ordenar las operaciones financieras intrazona y extraterritoriales (*off-shore*) de estos mismos grupos.

La dimensión microeconómica y empresarial de la integración está poco analizada en Centroamérica. Se trata de un universo en el que los agentes toman decisiones y asumen riesgos con el objetivo de mantener y fortalecer su presencia en el espacio económico regional por medio de la exportación de bienes y servicios, la fusión y la adquisición de empresas en los países vecinos, el establecimiento de alianzas, el desarrollo de proyectos de inversión y la organización de cadenas empresariales de alcance centroamericano. Esta corriente a favor de la integración se desarrolla en la base de la estructura económica de los países; es resultado del proceso de evolución propio de los negocios y expresa necesidades objetivas de empresas y actividades en

un contexto de mercados nacionales pequeños que, considerados en sí mismos, son un factor que restringe objetivamente el establecimiento de economías de escala.⁴³

Cuadro 5

ALIANZAS ESTRATÉGICAS EN EL SECTOR BANCARIO Y FINANCIERO CENTROAMERICANO

Grupo/Alianza	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
BAC/International Corp.	San José			Ficensa	América Central Banexpo
Grupo Financiero Pacific	Pacífico	Multivalores	UNO	Banexpo	
Grupo Bancentro	Bancentro				Bancentro
Alianza Cheque C.	Metropolitano Promérica	Cuscatlán Promérica	Continental Promérica	Bancahsa Fin. Promérica	Intercontinental Banpro
Red Pro	BFA/Cofisa	Cuscatlán	Céntrica	Banpaís	
Grupo Cuscatlán	Citibank	Citibank	Citibank	Honduras	
Citibank	Scotiabank	Ahorronet			
Scotiabank	Industria		Industria, G & T		
Maya Holding Ltd.		Agrícola		Producción	Caley Dagnal
Banco Agrícola Comercial		Comercial			

Fuente: Camacho (s/f).

Tanto en su vertiente social como en la económica, este proceso representa una verdadera simiente para fortalecer el nuevo ciclo del proyecto centroamericano de integración. El despliegue de su capacidad depende en una medida importante de factores institucionales, legales y normativos en el doble frente de lo nacional y lo regional. Se han identificado algunos grandes rubros en los que es necesario emprender acciones y reformas para facilitar la integración empresarial en Centroamérica.⁴⁴ Entre éstos se encuentra la necesidad de realizar mayores esfuerzos de armonización de las disposiciones legales, comerciales y tributarias en los cinco

⁴³ Una de las limitaciones características de las economías pequeñas es el tamaño de los mercados internos. Este hecho suele ser un obstáculo mayor para la especialización debido a que un sinnúmero de actividades económicas requieren escalas mínimas de operación para ser rentables. La mayor parte de la investigación teórica y empírica sobre las economías pequeñas (y las de Centroamérica lo son) se concentra en el análisis de las formas en que se manifiesta en ellas la restricción de economías de escala, así como las consecuencias que esto tiene en materia de desarrollo. Véanse Looney (1989) y Gutiérrez (1996).

⁴⁴ La mayor parte de estas observaciones provienen de señalamientos hechos por empresarios y diversos directivos de cámaras y asociaciones gremiales de Centroamérica entrevistados en octubre de 1999.

países centroamericanos, de manera que se eliminen —o al menos se disminuyan o se homologuen— las barreras de entrada que hoy dificultan trasminar actividades empresariales de un país a otro. La inexistencia de un marco jurídico y normativo regional es un factor que obstaculiza objetivamente la acción de las empresas a escala centroamericana, además de incrementar los costos de transacción que, a su vez, inhiben la realización de operaciones internacionales.⁴⁵ Prácticamente todos los países han puesto en marcha en los últimos años políticas nacionales activas de estímulos e incentivos para atraer inversión extranjera directa proveniente del mundo industrializado, pero todos carecen de mecanismos regulatorios, legales e institucionales para fomentar la inversión intrarregional.

Hay por los menos dos razones para suponer que en el proyecto centroamericano se contempla el objetivo de que los países emprendan una revisión de estos mecanismos a fin de eliminar de manera coordinada los factores que inhiben el despliegue pleno de las fuerzas y procesos no gubernamentales de la integración regional. La primera tiene relación con el necesario fortalecimiento de los factores y condiciones que influyen positivamente en el compromiso de los agentes económicos y sociales. De acuerdo con la experiencia internacional y la propia experiencia centroamericana, es de esperar que un mayor volumen de tratos y transacciones intrarregionales dé lugar a la formación de nuevos vínculos de interés (o “paquetes de trato”) y a la materialización de una serie amplia de microprocesos de complementariedad y colaboración funcional en la región similares a los contemplados en la teoría del “derrame acentuado” a que ya se hizo referencia. La segunda razón se vincula con los objetivos de bienestar que subyacen en el proyecto regional de integración. Alcanzar estos objetivos se dificulta por la presencia de costos de transacción que gravitan sobre las iniciativas internacionales de los agentes económicos individuales. Es sabido que cuando estos costos son excesivos, los individuos tienen un fuerte estímulo para no realizar transacciones (fenómeno totalmente contrario al esperado en un proceso de integración económica). En circunstancias determinadas, su persistencia puede incluso explicar por qué un mercado no desarrolla toda su capacidad.⁴⁶ Su moderación —y en los que casos en que ello sea factible, su eliminación— puede ser un factor clave para el estímulo de una ola más intensa de iniciativas económicas intracentroamericanas.

⁴⁵ Este factor inhibitorio es de gran importancia. La empresa centroamericana promedio no está en condiciones de costear servicios jurídicos, contables, financieros y fiscales simultáneos en todos los países.

⁴⁶ Véase Niehans (1971).

II. CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS REGIONALES

1. Planteamiento del problema

Durante los primeros años del nuevo ciclo de proyecto de integración regional, el desempeño macroeconómico de los países centroamericanos presentó cierto grado de confluencia. Este hecho fue facilitado al menos por dos factores. Uno fue la implantación, en todos los países, de programas de estabilización suscritos con las agencias financieras multilaterales; el otro, estrechamente ligado con el primero, fue la generalización en Centroamérica de proyectos de reforma del marco institucional de la economía. Ambos representaron un papel muy importante en varios sentidos. Por una parte permitieron concretar y hacer coincidir en torno de objetivos e instrumentos específicos de política económica los distintos proyectos nacionales de reforma y reconstrucción que se instrumentaron en Centroamérica en el marco de la pacificación. Por otra parte también fueron un medio a través del cual se difundió en las cinco naciones centroamericanas una concepción convergente sobre un “nuevo estilo de desarrollo” que se distingue del anterior por estar más concentrado en la acción y el arbitraje de los mecanismos del mercado como medio para propiciar una asignación más eficiente de los recursos.⁴⁷ La prosecución de metas macroeconómicas similares y la utilización de las mismas herramientas de política en el marco de una filosofía económica compartida hicieron posible, en efecto, que desde los últimos años de la década de los ochenta el comportamiento global de las economías nacionales tendiera a transitar por el mismo sendero.

La ausencia de información adecuada impide analizar debidamente las consecuencias generales el impacto general de las reformas económicas ponderando la importancia relativa de cada una de ellas; este mismo factor también impide hacer distinciones entre los efectos sobre el desempeño económico atribuibles a las reformas propiamente dichas y los producidos por las medidas de estabilización macroeconómica (aunque es evidente que unas y otras tienden a reforzarse mutuamente).⁴⁸ Lora (1997) construyó un índice de políticas estructurales (IPE) que intenta subsanar en parte estas deficiencias de información y que se aplica a cinco áreas fundamentales de la reforma para el período 1985-1995: política comercial, política tributaria,

⁴⁷ A esta concepción económica se agregaba de manera igualmente relevante la convicción —también compartida por los principales agentes sociales— de reconstruir el orden democrático en la región.

⁴⁸ BID (1997). Como se señala en este mismo estudio, tal problema está lejos de ser exclusivo de los países centroamericanos y se presenta en el análisis de la reforma económica del resto de los países de América Latina y del Caribe.

política financiera, privatización y legislación laboral.⁴⁹ De acuerdo con el método empleado, el IPE intenta establecer una medición calificada del grado de libertad obtenido por las fuerzas del mercado después de las reformas en cada una de estas cinco áreas, en un rango de 0 a 1, y no pretende medir ni calificar ningún otro aspecto cualitativo de la política económica. Los resultados de este ejercicio para Centroamérica se presentan en el cuadro 6.⁵⁰

Dado el valor máximo de 1, el IPE del conjunto de los países centroamericanos llegaba en 1985 a 0.278 frente a 0.345 para toda América Latina, lo que sugiere para ese año un retraso relativo de la región en cuanto a la aplicación de las reformas. De hecho, el IPE de los tres países centroamericanos que ya habían emprendido para entonces algunas de estas reformas se ubicaba por debajo del promedio latinoamericano. Esta brecha general se redujo considerablemente desde fines de los años ochenta, y mantuvo a partir de entonces una diferencia promedio bastante moderada. En 1995 el IPE de América Latina ascendió a 0.621 (incremento de 80% con respecto a su valor de 1985), en tanto que el de Centroamérica alcanzó 0.594 (113% de aumento en el mismo lapso). En este año, dos de los cinco países centroamericanos obtuvieron un IPE por encima del promedio latinoamericano, pero todos, sin excepción, registraron incrementos sustanciales con respecto a los años precedentes, lo que sugiere claramente que en todos ellos se dio un proceso efectivo —y simultáneo desde 1989— de liberalización económica. En la primera mitad de la década de los años noventa se intensificó en todos ellos la eliminación de diversas restricciones que pesaban sobre la operación de los mercados. Obviamente —y así lo muestra la evolución diferenciada de cada IPE nacional—, tanto la velocidad como el alcance de las reformas económicas varió de forma notable de un país a otro y, dentro de ellos, entre cada una de las áreas consideradas. En todo caso, es incuestionable que la reforma (y la estabilización) fue un factor decisivo para la configuración, desde fines de la década de los ochenta, de un patrón de acercamientos e identidad de propósitos de las políticas económicas nacionales en Centroamérica.

⁴⁹ El IPE es un promedio simple de los índices calculados para cada una de las cinco áreas (índices que a su vez son el promedio simple de las variables de política consideradas en cada caso). Para la política comercial se consideran las siguientes variables: aranceles promedio y dispersión arancelaria; para la política tributaria: tasa marginal máxima sobre el ingreso de sociedades, tasa marginal máxima sobre el ingreso de las personas, tasa básica del IVA y productividad del IVA; para la política financiera: libertad de las tasas de interés sobre depósitos, libertad de tasas de interés sobre créditos, nivel efectivo de encaje legal de los depósitos bancarios y características de la supervisión bancaria y financiera; para la política de privatización: los montos acumulados de privatización desde 1988, incluyendo todos los traspasos de propiedad, como proporción de la inversión pública acumulada en 1985-1987; para la legislación laboral: contratación, costos de despido al año de trabajo, costos de despido a los 10 años de trabajo, costos por jornadas extraordinarias y contribuciones a la seguridad social. Véanse Lora (1997) y BID (1997).

⁵⁰ Este método es útil para analizar qué medidas de reforma económica de las cinco seleccionadas se han emprendido, cuántas faltan por emprender y en qué secuencia temporal se han implementado. No mide el impacto estructural propiamente dicho de las reformas ni su capacidad, cualquiera que ésta sea, de producir cambios de comportamiento en las economías.

Cuadro 6

CENTROAMERICA: ÍNDICE DE POLÍTICAS ESTRUCTURALES

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Costa Rica	0.309	0.347	0.414	0.497	0.506	0.500	0.504	0.506	0.506	0.512	0.512
El Salvador			0.386	0.414	0.421	0.532	0.596	0.621	0.660	0.653	0.671
Guatemala	0.309	0.342	0.381	0.429	0.438	0.438	0.555	0.587	0.600	0.601	0.596
Honduras					0.402	0.450	0.469	0.532	0.546	0.547	0.548
Nicaragua	0.216	0.270	0.285	0.428	0.295	0.391	0.430	0.502	0.617	0.630	0.643
PROMCA	0.278	0.319	0.366	0.441	0.412	0.433	0.510	0.549	0.559	0.589	0.594
PROMAL	0.345	0.374	0.396	0.417	0.436	0.476	0.520	0.568	0.592	0.605	0.621
IPE mayor a/	0.489	0.563	0.567	0.598	0.595	0.596	0.617	0.630	0.660	0.703	0.721
IPE menor a/	0.216	0.270	0.271	0.259	0.252	0.252	0.382	0.425	0.426	0.427	0.457

Fuente: Lora (1997).

Nota: PROMCA: promedio del IPE para Centroamérica; PROMAL: promedio del IPE para América Latina.

a/ Conjunto de América Latina.

El ambiente general de reconciliación política y de negociaciones para volver a impulsar sobre nuevas bases el proyecto regional y la relativa confluencia de desempeños alimentaron en efecto una percepción, quizá un tanto sobredimensionada, acerca de la existencia de un proceso de convergencia de las economías regionales e incluso de cierta armonización de las políticas económicas. Esta percepción dejaba de lado un dato fundamental: que la relativa homogeneización —si no de los comportamientos efectivos de las economías nacionales, al menos sí de sus metas e instrumentos— respondió en primer término y sobre todo a un factor externo de convergencia: la ya mencionada generalización de programas de estabilización macroeconómica y reforma estructural en todos los países centroamericanos.⁵¹ En la segunda mitad de los años noventa, sin embargo, tanto la convergencia de facto de los desempeños como la armonización implícita de las políticas económicas tendieron a desvanecerse para dar paso a una progresiva preeminencia de los respectivos problemas y coyunturas de cada uno de los países. La coincidencia —que ciertamente no es casual— de este proceso con el relativo estancamiento de la integración comercial observado en el mismo período, ha generado inquietudes en diversos sectores acerca de la velocidad, la profundización y en algunos casos hasta la viabilidad del proyecto regional. Más que una visión escéptica, estas inquietudes reflejan una preocupación acerca de la fluidez actual del proceso de integración y su capacidad para sortear de manera dinámica los obstáculos estructurales y políticos —los viejos y los nuevos— que parecen frenarlo, y dificultar a la vez el desarrollo de acciones derivadas de mandatos institucionales que exigen un grado más alto de cooperación y armonización entre los países.

⁵¹ En 1982, a raíz de la crisis de la deuda externa, Costa Rica adoptó un primer programa de estabilización y desde 1985 este mismo país empezó a ejecutar políticas de cambio estructural. Durante los últimos años de aquella misma década, este tipo de programas económicos fue progresivamente adoptado por las demás naciones centroamericanas.

Ahora bien, la noción de convergencia económica remite en primer lugar a las desigualdades de ingreso de los países y a la posibilidad de que éstas disminuyan progresivamente (esto es, que las naciones converjan hacia el mismo sendero de crecimiento) por medio de la abolición de las barreras que obstaculizan la circulación internacional de mercancías, capitales y, de manera más restringida, mano de obra. En un sentido, la convergencia puede ser entendida y aplicada al examen de la evolución de las desigualdades que separan a los países desarrollados de los países en vías de desarrollo.⁵² En otro sentido, la convergencia remite también al debate acerca de la capacidad de cada país para preservar —en el marco de la creciente interdependencia económica que implica la globalización— sus propias modalidades institucionales y de organización, y para ceder el paso a una homogeneización determinada por imperativos de eficiencia económica.⁵³ Diversos estudios de caso muestran que un grupo de determinadas economías nacionales tiene amplias posibilidades de converger cuando su marco institucional básico guarda similitudes suficientes como para generar patrones de comportamiento similares con respecto a la competencia externa, los choques reales y financieros y los desequilibrios externos. Una *convergencia fuerte* se establece cuando la interacción del orden institucional y el mercado conduce a desempeños económicos similares con niveles similares de productividad y bienestar.⁵⁴ De acuerdo con el supuesto general de la teoría de los “clubes de convergencia”, cuando ciertas sociedades tienen un estilo de desarrollo similar y además pertenecen a la misma zona económica, existen grandes posibilidades de que sus desempeños converjan.

En este marco, la experiencia reciente de las economías centroamericanas sugiere que hay una interacción compleja entre convergencia económica y diversidad institucional. Sugiere también que la pervivencia de comportamientos seculares sigue ejerciendo un peso decisivo tanto en las tendencias del desempeño económico comparado como en el peso asignado a los factores internos frente a los compromisos regionales en el proceso de ejecución de la política económica.⁵⁵ Este hecho explica en una medida importante el surgimiento de inquietudes —recogidas en entrevistas con representantes calificados de la vida económica y política de los cinco países— sobre lo que se ha denominado “un decaimiento del entusiasmo de los círculos de decisión del proceso centroamericano de integración”.

2. Evolución reciente del PIB por habitante

El patrón básico de disparidades de ingreso por habitante que existía entre los países centroamericanos al inicio de la crisis económica y política de los años ochenta —que fue heredado del ciclo de crecimiento regional generado por la primera época del proceso de integración— no sufrió alteraciones sustanciales en el transcurso de las últimas dos décadas.

⁵² Como en el estudio de Barro (1991).

⁵³ Boyer (1993).

⁵⁴ Véanse, entre otros, Barro y Sala-i-Martin (1991) y Amable (1993).

⁵⁵ Con base en la experiencia europea, Boyer (1993) hace notar que una armonización institucional inadecuada tiene grandes posibilidades de provocar comportamientos divergentes en una zona de integración.

Son tres las situaciones nacionales de ingreso por habitante que prevalecen en la región. En la primera se encuentra Costa Rica, con el ingreso más elevado. En la segunda están El Salvador y Guatemala, con un ingreso intermedio, y en la tercera Honduras y Nicaragua, con los niveles más reducidos.

Se observa (véanse los cuadros 7 y 8) que las desigualdades de ingreso implícitas en este patrón regional, lejos de disminuir, se ampliaron durante los últimos 20 años. Esta “dinámica del distanciamiento” de los niveles de ingreso fue acentuada hasta el inicio de la década de los años noventa y sólo en el caso particular de El Salvador tendió desde entonces a invertirse. De hecho, el ingreso real por habitante de este país recuperó, en el transcurso de la segunda mitad de esta misma década, la relación que guardaba en 1980 con respecto al de Costa Rica. Si se toma en cuenta este hecho, sería falaz —por prematuro— hablar de un movimiento de convergencia propiamente dicho entre estos dos países en los años noventa.

Cuadro 7

EVOLUCIÓN COMPARADA DEL PIB REAL POR HABITANTE a/

(Costa Rica = 1.000)

	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1980	0.548	0.506	0.371	0.450
1985	0.530	0.476	0.391	0.455
1990	0.499	0.442	0.364	0.303
1992	0.510	0.432	0.357	0.273
1994	0.525	0.417	0.333	0.249
1996	0.560	0.437	0.349	0.263
1998	0.547	0.428	0.338	0.257

Fuente: CEPAL.

a/ Dólares de 1990.

En los tres países restantes no se verifica una recuperación como la descrita anteriormente. En todos estos casos, la brecha del ingreso con respecto a Costa Rica se amplió constantemente hasta mediados de los años noventa, momento que parece marcar cierta estabilidad en torno al mismo rango de valores, que de cualquier manera siguen siendo inferiores a los de 1980 (especialmente en Guatemala y Nicaragua).

Cuadro 8

ÍNDICE DEL PIB REAL POR HABITANTE a/

(1980 = 100.0)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1985	87.3	84.5	82.1	92.0	88.3
1990	94.0	85.6	82.0	92.3	63.4
1992	98.5	91.7	84.1	94.8	59.8
1994	104.3	99.9	85.9	93.8	57.9
1996	101.5	103.7	87.7	95.6	59.5
1998	107.2	107.6	90.7	97.8	61.3

Fuente: CEPAL.

a/ Dólares de 1990.

Todo esto ocurrió en un contexto regional signado por la caída del producto real por habitante. En Costa Rica y El Salvador esta tendencia abarcó el conjunto de los años ochenta, pero en Guatemala, Honduras y Nicaragua perduró hasta 1994-1995, período en el que el PIB por habitante de los dos primeros países ya había recuperado su nivel de 1980. En 1998 este indicador todavía estaba, en los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua, por debajo de los valores de 1980.

Todo esto sugiere un patrón de desempeños económicos heterogéneos que, lejos de reducir las disparidades regionales del nivel de ingreso, más bien parece haberlas incrementado. Esta conclusión es avalada en sus términos más generales por la evolución comparada de algunos de los factores clave del crecimiento, en particular la inversión bruta de capital. Entre 1990 y 1999 la formación bruta de capital en Centroamérica se elevó significativamente con respecto a la década de los años ochenta, cuando el coeficiente de inversión regional había caído a uno de sus niveles más bajos del último medio siglo como producto de la crisis de la deuda externa y las políticas de ajuste del gasto interno que a ella estuvieron asociadas. En todos los países el coeficiente promedio de inversión presenta una franca mejoría con respecto a la situación que prevalecía hace 10, 15 o 20 años, lo que indica claramente que ahora la formación de capital ha crecido en promedio más rápido que el PIB (véase el cuadro 9).

Sin embargo, más allá de estos rasgos en común de la tendencia general, en Centroamérica sigue prevaleciendo una marcada disparidad de situaciones nacionales en lo que hace al esfuerzo de inversión (factor, cabe insistir, que determina en una medida importante el crecimiento futuro de la economía). El Salvador y Guatemala registran los coeficientes más bajos de toda la región. En el primero de ellos la formación de capital sufrió la caída más pronunciada durante los años ochenta, por lo que, no obstante su dinámico repunte en la década siguiente, continúa presentando en la actualidad un bajo nivel en comparación tanto con el promedio

centroamericano como con el internacional.⁵⁶ En Guatemala este indicador se recuperó con respecto a su punto más bajo, verificado en 1985-1990, pero su nivel actual es apenas ligeramente mayor al del quinquenio 1980-1985. En este último período, la diferencia entre los promedios del coeficiente de inversión más bajo de la región (El Salvador) y del más alto (Nicaragua) era de 12 puntos porcentuales de los PIB correspondientes; en 1995-1999 esta brecha (ahora entre Guatemala y Honduras) se amplió a 18 puntos porcentuales.

Cuadro 9

CENTROAMÉRICA: COEFICIENTE ANUAL PROMEDIO DE LA INVERSIÓN BRUTA INTERNA

(Porcentaje del PIB)

	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-1999
Centroamérica	17.9	18.6	22.0	23.5
Costa Rica	22.6	27.0	28.4	29.6
El Salvador	11.9	13.4	18.4	19.1
Guatemala	15.7	13.7	17.0	16.6
Honduras	20.4	17.5	30.8	34.7
Nicaragua	23.6	21.5	17.3	25.9

Fuente: CEPAL.

El caso de Costa Rica es diferente. Es el único país que a lo largo de los cuatro períodos considerados desde 1980 mantuvo un coeficiente promedio superior al del conjunto regional. Desde la segunda mitad de los años ochenta, este indicador registra ligeros incrementos. En Nicaragua, por su parte, tuvo su peor momento en la primera mitad de los años noventa, en tanto que en Honduras mostró un dinámico repunte en la década de los años noventa, y llegó en 1995-1999 a un promedio similar al que mantuvieron durante varios decenios los llamados países emergentes de ACP.

La persistencia y probable agudización en algunos casos específicos de las diferencias económicas nacionales es un hecho con una gran importancia relativa para ponderar los diversos factores que pueden contribuir a explicar las trabas estructurales que frenan o dificultan el proyecto regional de integración. De igual forma, este factor es una clave relevante en el análisis de la pérdida de impulso que aparentemente registró el proceso de integración económica en Centroamérica durante los años finales del último decenio del siglo XX. Tales diferencias, por último, también parecen ubicarse en la base de la no consolidación o el desvanecimiento de la relativa convergencia observada en el ámbito de las políticas macroeconómicas hasta mediados de esta misma década.

⁵⁶ Es decir, con respecto al coeficiente promedio de la inversión bruta en países de crecimiento relativamente alto y sostenido.

3. Evolución comparada de las principales metas macroeconómicas

El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana ("Protocolo de Guatemala") identificó la convergencia de las políticas económicas como uno de los mecanismos para impulsar el proyecto económico regional.⁵⁷ Después de la crisis de los años ochenta era indispensable restablecer cierta compatibilidad de las políticas económicas nacionales tanto para la recuperación del comercio interregional como para organizar y dar cohesión a la búsqueda de nuevas formas de inserción en la economía internacional.⁵⁸ Además, y como ya fue señalado, la necesidad de restablecer la estabilidad de los grandes agregados económicos y financieros de los países facilitó desde la segunda mitad de los años ochenta la implantación de programas de gobierno con metas y herramientas para perseguirlas que resultaban muy homogéneos desde el punto de vista regional. En la medida en que la generalización de estos programas fue instrumentada con la asistencia de los organismos financieros multilaterales, puede decirse que existió un factor exógeno de convergencia.

Ahora bien, la revisión de los principales indicadores de desempeño macroeconómico fijados por el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) para dar seguimiento al proceso regional de convergencia muestra cómo durante la segunda mitad de los años noventa las economías de la región han enfrentado serias dificultades para cumplir metas de desempeño que, por lo demás, fueron fijadas en rangos amplios de variación a fin de no limitar en demasía, durante esta fase, los márgenes de acción de política económica de los países participantes (véase el recuadro 4).

A continuación se resume la evolución comparada de estos indicadores durante la década de los años noventa, que para fines del análisis fue subdividida en dos períodos: antes y después de 1994, año en que el CMCA instauró los objetivos de convergencia macroeconómica.

Se aprecia que en el período posterior a 1994 la meta regional de un crecimiento promedio de 4.5% fue incumplida en cuatro de los cinco países (véase el cuadro 10). El único que la cumplió fue Nicaragua, cuya economía estuvo virtualmente estancada en el período precedente. Las mayores desviaciones se presentaron en Honduras y El Salvador. En un solo año del sexenio 1994-1999 la tasa de crecimiento de la economía hondureña logró superar el objetivo regional. Su desviación promedio fue de 53% para el conjunto del período. En El Salvador la tasa de crecimiento promedio anual presentó una desviación de 11% con respecto a la meta de convergencia, en tanto que en Costa Rica y Guatemala la amplitud de esta brecha fue menor (7%).

La dispersión de las tasas nacionales de crecimiento sigue siendo amplia en la región centroamericana. En 1994 los diferenciales del crecimiento real del PIB se situaron entre una tasa máxima de 6.15 (El Salvador) y una mínima de -1.3 (Honduras); en 1996 entre 4.7% (Nicaragua) y -0.3% (Costa Rica); en 1999 entre 8.3% (Costa Rica) y -1.9% (Honduras). En 1995, 1997 y 1998 la brecha interregional del crecimiento fue menor. Además de reflejar dificultades para converger de acuerdo con los criterios fijados por mandato por el CMCA, la tendencia de un

⁵⁷ Artículo 1 del Protocolo de Guatemala.

⁵⁸ CEPAL (1995).

crecimiento promedio inferior a la meta general establecida pone de manifiesto la persistencia de un grave problema estructural del conjunto de la economía regional: la incapacidad dinámica para absorber el crecimiento natural de la fuerza de trabajo, que sigue siendo relativamente alto en todos los países.

Recuadro 4

EL MARCO MACROECONÓMICO DE REFERENCIA CENTROAMERICANO

El Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) tiene el mandato de promover la coordinación, armonización o unificación de las políticas monetaria, cambiaria y financiera de los países. La finalidad explícita es hacer progresar gradualmente la integración financiera y monetaria de la región para consolidar así su integración económica.

En cumplimiento de este mandato, el CMCA estableció en 1994 un marco macroeconómico centroamericano de referencia por el cual da seguimiento a los acuerdos de convergencia macroeconómica establecidos por las autoridades de cada país. De acuerdo con su naturaleza, una parte de estos indicadores corresponden a acciones de las autoridades monetarias, otros a las autoridades hacendarias.

Los indicadores elegidos y su nivel objetivo son los siguientes:

- Crecimiento real del PIB: superior o igual a 4.5%
- Tasa de inflación (IPC, diciembre-diciembre): inferior o igual a 14%
- Índice del tipo de cambio real efectivo (diciembre de 1994 = 100): banda 90%-100%
- Tasa de interés pasiva real promedio: banda 0%-10%
- Déficit en la cuenta corriente: inferior o igual a 4% del PIB
- Déficit del sector público: inferior o igual a 2.5% del PIB
- Deuda pública: inferior o igual a 60% del PIB.

Fuente: CMCA (1997).

En materia de inflación, los criterios de convergencia macroeconómica establecen una tasa anual máxima de 14%. En el transcurso de la última década todos los países centroamericanos experimentaron en diversos momentos picos inflacionarios causados por desajustes estructurales combinados con los efectos de devaluaciones del tipo de cambio, déficit fiscales y procesos de expansión monetaria. Con la excepción de Nicaragua en el período 1985-1991, el panorama inflacionario de los países centroamericanos no dio lugar a desbordamientos incontrolables del movimiento de los precios y en todos ellos se observa en los últimos años una tendencia hacia una inflación promedio más baja que en la primera mitad de la última década (véase el cuadro 11).

Cuadro 10

CENTROAMÉRICA: CRECIMIENTO ECONÓMICO OBSERVADO Y DESVIACIÓN CON RESPECTO A LA META REGIONAL DE CONVERGENCIA

(Puntos porcentuales)

	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Centroamérica	
	<i>t</i>	<i>d</i>	<i>t</i>	<i>d</i>	<i>t</i>	<i>d</i>	<i>t</i>	<i>d</i>	<i>t</i>	<i>d</i>	<i>t</i>	<i>d</i>
1990	3.5	-1.0	4.8	0.3	3.0	-1.5	-0.8	-5.3	-0.1	-4.6	2.7	-1.8
1991	2.3	-2.2	3.6	-0.9	3.0	-0.8	3.3	-1.2	-0.2	-4.7	2.9	-1.6
1992	7.7	3.2	7.5	3.0	4.8	0.3	5.6	1.1	0.4	-4.1	5.8	1.3
1993	6.3	1.8	7.4	2.9	3.9	-0.6	6.2	1.7	-0.4	-4.9	5.2	0.7
1994	4.5	0.0	6.1	1.6	4.0	-0.5	-1.3	-5.8	3.3	-1.2	3.8	-0.7
1995	2.4	-2.1	6.4	1.9	4.9	0.4	4.1	-0.4	4.3	-0.2	4.5	0.0
1996	-2.6	-5.1	1.7	-2.8	3.0	-1.5	3.6	-0.9	4.7	0.2	2.1	-2.4
1997	3.7	-0.8	4.2	-0.3	4.4	-0.1	5.1	0.6	5.1	0.6	4.3	-0.2
1998	6.7	2.2	3.2	-1.3	5.2	0.7	2.9	-1.6	4.0	-0.5	4.7	0.2
1999	8.3	3.8	2.5	-2.0	3.6	-0.9	-1.9	-2.6	6.3	0.8	4.0	-0.5
1990-1994	5.3	0.8	5.9	1.4	3.9	-0.6	2.6	-1.9	0.6	-3.9	4.1	-0.4
1994-1999	4.2	-0.3	4.0	-0.5	4.2	-0.3	2.1	-2.4	4.6	0.1	3.9	-0.6

Fuente: CEPAL.

Nota: Tasa observada: *t*; desviación: *d*.

Honduras y Costa Rica son los países con los registros de inflación más elevados. Pero mientras que en el primero de ellos el nivel promedio de este indicador sigue siendo superior a la tasa fijada como techo de convergencia, en Costa Rica empezó a describir a partir de 1996 una curva descendente que lo hace desde entonces compatible con esta meta regional de desempeño. Después de sufrir hasta 1991 un corrosivo proceso hiperinflacionario, el índice de precios de Nicaragua obtuvo un promedio entre 1992 y 1999 que también fue inferior al límite ideal de la región. No obstante, en este país la tendencia de la inflación es sumamente errática. Por su parte, El Salvador y Guatemala iniciaron, en 1993 el primero y en 1992 el segundo, una clara transición hacia niveles internos de inflación más bajos. Desde entonces esta variable se sitúa persistentemente por debajo del objetivo regional en ambos países. El análisis comparado de las trayectorias nacionales de inflación muestra que, en los años posteriores a 1994, las diferencias bilaterales en el crecimiento interno de los precios fueron ampliamente favorables para estos dos países (véase el anexo II).

Cuadro 11

CENTROAMÉRICA: TASA DE INFLACIÓN OBSERVADA Y DESVIACIÓN CON
RESPECTO A LA META REGIONAL DE CONVERGENCIA

(Puntos porcentuales)

	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	<i>t</i>	<i>d</i>	<i>t</i>	<i>d</i>	<i>t</i>	<i>d</i>	<i>t</i>	<i>d</i>	<i>t</i>	<i>d</i>
1990	27.3	13.3	19.3	5.3	59.6	45.6	36.4	-22.4	13 490	...
1991	25.3	11.3	9.9	-4.1	10.2	-3.8	21.4	7.4	565	...
1992	17.0	3.0	19.9	5.9	14.2	0.2	6.5	-7.5	3.5	-10.5
1993	9.1	-4.9	12.1	-1.9	11.6	-2.4	13.0	-1.0	19.5	4.5
1994	19.9	5.9	8.9	-5.1	11.6	-2.4	28.9	14.9	12.5	-1.5
1995	22.6	8.6	11.4	-2.6	8.6	-5.4	26.8	12.8	11.1	-2.9
1996	13.9	-0.1	7.4	-6.6	10.9	-3.1	25.3	11.3	12.1	-1.9
1997	11.2	-2.8	1.9	-12.1	7.1	-6.9	12.8	-1.2	7.3	-6.7
1998	12.4	-1.6	4.2	-9.8	7.5	6.5	15.6	1.6	18.5	4.5
1999	9.9	-4.1	-0.9	-14.9	6.8	-7.2	10.6	-3.4	7.5	-6.5

Fuente: CEPAL.

Tasa observada: *t*; desviación: *d*.

El ritmo moderado del proceso inflacionario que registraron en los últimos años los países centroamericanos⁵⁹ es en términos generales producto de la observancia de políticas monetarias y financieras más disciplinadas que en el pasado inmediato. De consolidarse esta tendencia, en los años venideros sería posible reducir distorsiones y sesgos contrarios a la asignación eficiente del capital, así como mejorar el clima de expectativas de los agentes productivos a favor del ahorro y la generación de proyectos de inversión de largo plazo que promuevan el desarrollo.

La evolución comparada del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos muestra que en los últimos 10 años El Salvador fue el único país en que el nivel de este indicador fue coincidente con la meta regional. Salvo en 1990, durante toda la década su desequilibrio externo fue inferior al tope indicativo de la convergencia regional (véase el cuadro 12). En la primera mitad del decenio Guatemala rebasó este tope en tres ocasiones y Costa Rica en cuatro, en tanto que en la segunda mitad ambas economías lo hicieron dos veces, precisamente en 1998 y 1999. Por su parte, los déficit externos de Honduras y sobre todo de Nicaragua sobrepasaron sistemáticamente el techo de 4% del PIB establecido en el CMCA. En el caso particular de este último país, el déficit de las operaciones corrientes de la balanza de pagos alcanza montos relativos muy elevados. Como resultado de las trayectorias nacionales, el saldo de la cuenta

⁵⁹ Nótese que la tasa promedio de la inflación anual del último trienio fue de 1.7% en El Salvador, 7.1% en Guatemala, 11.1% en Nicaragua, 11.2% en Costa Rica y 13% en Honduras.

corriente de la región considerada como un todo sólo en un año (1997) fue igual al límite regional de convergencia, rebasándolo en todos los demás durante el decenio de los años noventa. Ahora bien, ¿cómo fue posible mantener en Centroamérica durante toda la década pasada déficit en cuenta corriente de rangos relativos tan elevados como los observados sin que ello ocasionara crisis de balanza de pagos? Entre las principales razones que lo explican está la afluencia de recursos financieros provenientes del mercado internacional, y en especial las remesas de los residentes centroamericanos en el exterior y los flujos de inversión extranjera.

Cuadro 12

CENTROAMÉRICA: DÉFICIT EN CUENTA CORRIENTE OBSERVADO Y DESVIACIÓN
CON RESPECTO A LA META REGIONAL DE CONVERGENCIA

(Puntos porcentuales del PIB)

	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Centroamérica	
	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>c</i>	<i>d</i>
1990	8.7	4.7	5.5	1.5	3.1	-0.9	6.5	2.5	21.6	17.6	7.2	3.2
1991	1.8	-2.2	4.0	0.0	1.9	-2.1	7.1	3.1	55.6	51.6	6.3	2.3
1992	6.0	2.0	3.3	-1.7	6.7	2.7	8.9	4.1	59.4	55.4	9.5	5.5
1993	9.0	5.0	1.7	-3.3	6.2	2.2	9.5	5.0	48.6	44.6	8.7	4.7
1994	6.3	2.3	0.2	-3.8	5.4	1.4	10.4	6.4	48.4	44.4	7.2	3.2
1995	4.0	0.0	2.8	-1.2	3.5	-0.5	4.5	0.5	39.0	35.0	5.2	1.2
1996	2.9	-1.1	1.6	-2.4	2.5	-1.5	4.8	0.3	34.3	30.3	4.1	0.1
1997	3.4	-0.6	-0.9	-4.9	3.6	-0.4	3.9	-0.1	38.7	34.7	4.0	0.0
1998	4.7	0.7	0.7	-3.3	5.5	1.5	1.3	-2.7	38.2	32.2	5.1	1.1
1999	4.1	0.1	2.3	-1.7	4.7	0.7	6.9	2.9	42.6	38.2	6.0	2.0

Fuente: CEPAL.

Coefficiente: *c*: desviación; *d*.

En cuanto al déficit del sector público, únicamente Guatemala y El Salvador lograron mantener este indicador dentro del rango establecido. Ambos países mantuvieron este desequilibrio por debajo del 2.5% del PIB fijado como máximo en el marco de referencia macroeconómico de convergencia —el primero de ellos durante toda la década y el segundo desde 1993. En Costa Rica, Honduras y Nicaragua persisten las dificultades que impiden reducir el nivel de este déficit al nivel regional deseable. La amplitud de la desviación de este indicador es mayor en Nicaragua (entre un máximo de 7.6 y un mínimo de 2 puntos porcentuales del PIB de 1994 en adelante), mientras que en Costa Rica y Honduras es más moderada (véase el cuadro 13). Las diferencias en este rubro guardan cierta concordancia con las trayectorias observadas con respecto a la inflación y hasta cierto punto con la evolución del desequilibrio corriente de la balanza de pagos.

Cuadro 13

CENTROAMÉRICA: DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO OBSERVADO Y DESVIACIÓN CON RESPECTO A LAS METAS REGIONALES DE CONVERGENCIA

(Puntos porcentuales del PIB)

	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>c</i>	<i>d</i>
1990	4.4	1.9	1.2	-1.3	2.1	-0.4	7.2	4.7	20.2	17.7
1991	3.1	0.6	3.2	0.7	0.0	-2.5	4.1	1.6	7.5	5.0
1992	1.9	-0.6	3.3	0.8	0.0	0.0	6.9	4.4	7.6	5.1
1993	1.9	-0.6	1.3	-1.2	1.5	-1.0	9.9	7.4	7.3	4.8
1994	6.9	4.4	0.7	-1.8	1.4	-1.8	7.0	4.5	10.1	7.6
1995	4.5	2.0	0.5	-1.5	0.7	-2.4	4.2	1.7	8.8	6.3
1996	5.2	2.7	2.0	-0.5	0.7	-1.7	3.8	1.3	8.4	5.9
1997	3.9	1.4	1.1	-1.4	0.8	-0.3	2.9	0.4	5.6	3.1
1998	3.3	0.8	2.0	-0.5	2.2	-0.3	1.1	-1.4	4.5	2.0
1999	3.9	1.4	2.4	-0.1	3.2	0.7	5.0	2.5	8.5	6.0

Fuente: CEPAL.

Coeficiente: *c*; desviación: *d*.

El desempeño fiscal que subyace en la evolución reciente de los déficit del sector público en los países centroamericanos denota la persistencia —y es probable que hasta la profundización— de situaciones nacionales muy diferenciadas en cuanto a la fortaleza de los sistemas fiscales y su interrelación con las tendencias de la distribución del ingreso y la riqueza, por una parte, y de generación del ahorro y asignación de los recursos de capital, por la otra. En todo caso, en este capítulo también se comprueba una lenta marcha de la convergencia, sobre todo si se considera que una de las condiciones para la consolidación de las reformas económicas es transformar las medidas de austeridad y estabilización fiscal en un nuevo equilibrio entre ingreso y gasto, de manera que se favorezca el desarrollo de una estructura estable de incentivos para la inversión y el crecimiento económico extravertido que se busca en el marco del regionalismo abierto.⁶⁰

⁶⁰

Para una discusión más general sobre este tema, véase Whitehead (1997).

Cuadro 14

CENTROAMÉRICA: SALDO DE LA DEUDA EXTERNA PÚBLICA OBSERVADO Y DESVIACIÓN
CON RESPECTO A LAS METAS REGIONALES DE CONVERGENCIA

(Puntos porcentuales del PIB)

	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Centroamérica	
	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>c</i>	<i>d</i>
1990	55.6	5.6	43.2	-6.3	32.6	-17.4	89.9	39.9	472.4	452.4	90.5	40.5
1991	58.0	8.0	41.7	-8.3	25.3	-24.7	82.3	32.3	733.2	523.2	82.9	32.9
1992	48.9	-1.1	39.7	-10.3	21.5	-28.5	78.6	28.6	585.5	535.5	75.3	25.3
1993	41.7	-8.3	28.7	-21.3	18.4	-31.6	87.3	37.3	563.8	513.8	71.5	21.5
1994	39.2	-10.8	25.5	-24.5	16.6	-33.4	95.7	45.7	538.7	488.7	64.8	14.8
1995	36.2	-13.8	22.9	-27.1	14.4	-35.6	87.3	37.3	541.5	491.5	54.5	5.5
1996	31.2	-18.8	24.5	-25.5	13.2	-36.8	83.1	33.1	309.1	259.1	41.3	-8.7
1997	27.2	-22.8	24.0	-26.0	12.0	-38.0	71.9	21.9	296.6	246.6	37.2	-12.8
1998	27.1	-22.9	22.3	-27.7	12.5	-37.5	67.1	17.1	296.0	246.6	36.2	-13.8
1999	27.1	-22.9	22.2	-27.8	14.9	-35.1	65.3	15.3	286.7	236.7	37.8	-12.2

Fuente: CEPAL.

Coeficiente: *c*; desviación: *d*.

Para el saldo de la deuda pública externa los criterios regionales de convergencia disponen un coeficiente máximo de 50% con respecto al PIB. Considerada en su conjunto, Centroamérica presentó un nivel de endeudamiento público con el exterior que hasta 1995 fue superior a este tope. No obstante, y a causa de una disminución progresiva desde los últimos años de la década de los años ochenta, el coeficiente global de la región tiene ahora un nivel totalmente compatible con la meta establecida. Ahora bien, detrás de este promedio regional hay realidades nacionales muy distintas que remiten, como se ha mostrado en los demás indicadores, a situaciones que entorpecen el movimiento de convergencia.

En lo que hace a este indicador, la región presenta, en efecto, dos situaciones diferentes. En un extremo están Guatemala, El Salvador y Costa Rica, cuyos respectivos niveles relativos de endeudamiento público externo han venido declinando en el decurso del último decenio. En los tres casos el nivel de este indicador se ubica por debajo del tope máximo de convergencia. En este terreno particular, la situación de Guatemala es con mucho la de mayor holgura (véase el cuadro 14). En el otro extremo se encuentran Honduras y Nicaragua. Aunque en ambos países también se percibe un descenso del nivel relativo del endeudamiento público con el exterior en la segunda mitad de la década de los años noventa, éste sigue rebasando el techo establecido. En el caso particular de Nicaragua el nivel promedio de los últimos tres años sigue siendo excesivo, al multiplicar dicho techo por un factor cercano a seis.

El examen comparado de este conjunto de indicadores sugiere la persistencia de fragilidades estructurales que no sólo parecen tener un mayor peso que la voluntad política

expresada en los mandatos institucionales de convergencia, sino que además están impidiendo a los países la consecución de metas macroeconómicas sustanciales. El mismo examen también sugiere que a pesar de los avances observados en otros ámbitos, el proceso de integración sigue careciendo de un mecanismo de coordinación de las políticas macroeconómicas. Del conjunto de las tendencias presentadas se desprende que la similitud en la orientación general de las políticas macroeconómicas no conduce necesariamente a los mismos resultados. Las desviaciones observadas en crecimiento, inflación, déficit externo, déficit público y deuda externa de los países centroamericanos muestran que en la región, a pesar de las grandes mejorías registradas en comparación con los años ochenta, la heterogeneidad sigue siendo la norma en cuanto a los desempeños económicos nacionales.

III. LA COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA

1. Planteamiento general

El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (suscrito en 1993 en Guatemala) dispuso la coordinación de las políticas macroeconómicas a fin de asegurar y mantener la estabilidad interna y regional, así como de reforzar la cooperación entre los cinco países.

Ahora bien, este tipo de coordinación implica más que un esfuerzo de cooperación e intercambio de información y, más allá de la mera voluntad política, exige disciplina y capacidad institucional de instrumentación. Para hacer efectiva la coordinación, los gobiernos deben estar dispuestos a modificar tanto sus políticas económicas propias como sus mecanismos de toma de decisión en una serie de materias más o menos sensibles. En un esquema de coordinación regional, algunas decisiones de política económica pierden parte de su naturaleza unilateral y su definición pasa a estar sujeta a arreglos negociados con los otros gobiernos participantes. En este marco ningún gobierno puede ni debe ser forzado a tomar decisiones contrarias a sus intereses, pero en cambio todos deben estar dispuestos a someter sus propuestas de política al escrutinio y la discusión de sus interlocutores. Si es efectivo, este proceso debe producir efectos multilaterales por medio de los cuales las “inhibiciones” que pueda generar la coordinación sobre la política de un país determinado sean compensadas por la influencia que ese mismo país pueda ejercer sobre las decisiones de los otros participantes. Sobre la base de estos principios generales, un régimen de coordinación de políticas económicas se justificará plenamente en la medida en que permita a los países una expansión mayor y más durable del producto y del empleo.⁶¹ En todo caso, la instauración y puesta en marcha de un régimen de coordinación de la política macroeconómica representa para los gobiernos participantes un conjunto de compromisos cualitativamente diferentes a los asumidos en otros tipos de esquemas de cooperación (véase el recuadro 5).

Con todo, para que un esquema de coordinación de política económica sea factible es indispensable que no produzca restricciones que perjudiquen de manera permanente a uno o varios participantes. En otros términos, ese mecanismo será tanto más viable y operativo cuanto represente, al menos potencialmente, la obtención de algún tipo de ganancias para los países que lo integran. Su viabilidad, además, requiere el establecimiento de acuerdos y compromisos de disciplina en torno al manejo de las diversas áreas de la política económica.

⁶¹ Una de las principales objeciones que suele enfrentar la idea de coordinación de políticas económicas se relaciona con su operatividad. En un nivel más general, esta objeción se vincula con el tema del llamado beneficiario sin carga (*free rider*), que involucra una forma particular de negociación multilateral en la que es del interés de cada participante maximizar las concesiones de los otros al tiempo que intenta minimizar las propias. De igual manera, los costos de transacción en que incurren los negociadores, sobre todo en las fases iniciales del proceso, también representan un obstáculo importante para llevar a cabo la coordinación.

En el caso específico de las políticas macroeconómicas, el alcance y el contenido de la coordinación dependen fuertemente de las diferencias de desarrollo de los países, de los grados de compatibilidad o incompatibilidad de sus procesos de diseño y ejecución de la política económica y, por último, de los niveles de interrelación o interdependencia entre las economías participantes. En el caso de Centroamérica, la información disponible demuestra que estas relaciones difieren de manera relativamente importante en los distintos países.

Las posibilidades de coordinación efectiva se facilitan o entorpecen de acuerdo con los grados de armonización de los instrumentos propios de cada área de la política macroeconómica. En Centroamérica, las reformas económicas puestas en marcha por todos los países es un factor que contribuyó a hacer más homogéneo el marco operativo de las políticas económicas. En consecuencia, el nivel de aranceles ahora es más uniforme que en las etapas anteriores de integración. Se constatan igualmente esfuerzos relevantes en pro de una mayor armonización tributaria. De igual manera se ha adoptado un conjunto de disposiciones relativamente eficientes de control monetario y otras más relacionadas con el sistema de pagos de las economías que tienden a establecer cierta homogeneidad regional en estas materias. En el terreno de la supervisión financiera también se observan progresos significativos. Sin embargo, subsisten diferencias nacionales importantes en la capacidad de actuación, atribuciones y mecanismos de instrumentación que imponen restricciones reales o potenciales a la coordinación regional.

Por otra parte, la instauración y puesta en marcha de esquemas de coordinación tiene siempre como referencia la operación de mecanismos de transmisión —por medio de los cuales se generan los flujos comerciales y financieros entre países— y los ajustes de corto plazo de las relaciones de precios. A mayor intensidad de los flujos de intercambio entre los países, mayor capacidad de transmisión de las políticas económicas que afectan a la evolución de los precios internos, las tasas de interés, los salarios y, sobre todo, al factor de convertibilidad de todos ellos, que es el tipo de cambio nominal. En un cuadro de integración regional, la necesidad de coordinación crece a medida que los niveles del intercambio intrazona se intensifican.⁶²

En tanto que factor de convertibilidad de los precios clave, el tipo de cambio genera necesidades ineludibles de armonización en economías pertenecientes a un esquema de integración regional. En este sentido, la organización de los respectivos esquemas cambiarios es uno de los ámbitos primigenios de coordinación macroeconómica. La naturaleza de estos esquemas determina en una medida muy importante las características y probablemente hasta los alcances que pueden llegar a tener en un momento dado los sistemas regionales de coordinación. La coordinación en materia de políticas cambiarias precipita necesidades inminentes de armonización con respecto a las políticas de inflación y tasas de interés.

En Centroamérica, uno de los mayores obstáculos para la instauración y puesta en marcha de un sistema regional de coordinación macroeconómica es la inexistencia de un país que pueda desempeñar el papel de “ancla” en torno al cual se definan los objetivos de las políticas económicas. Es ésta una cuestión abierta que requiere ventilarse ampliamente tanto desde el punto de vista empírico y analítico como desde el político y el institucional.

⁶² Se vio anteriormente que en Centroamérica esta intensificación es efectiva con respecto a los años críticos de la integración, pero es insuficiente para recuperar los niveles alcanzados antes de la década de los años ochenta.

Recuadro 5

ELEMENTOS GENERALES DE UN RÉGIMEN DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Teóricamente la coordinación es un proceso que modifica la política económica nacional en reconocimiento de la interdependencia existente entre dos o más naciones. Son varias las características que la distinguen de la noción y la práctica de convergencia (régimen que no implica compromisos de cumplimiento, sino buena disposición para actuar de conformidad con lo concertado):

- Incluye la elección de objetivos y metas coherentes, así como una selección conjunta del alcance y la secuencia de aplicación de los instrumentos de política económica. En este sentido, es un factor que restringe los márgenes de discrecionalidad con que cuentan las autoridades nacionales para actuar.
- Parte de la necesidad de acomodar las políticas nacionales con las del resto de los países que participan en el arreglo de coordinación. Para ser efectiva requiere un compromiso explícito de cumplimiento.
- Sus modalidades específicas dependen tanto de la voluntad de los gobiernos participantes como de la naturaleza del área particular de la política económica que se desea someter al régimen de cooperación.

Sobre estas bases generales, se distinguen cuatro grandes niveles de coordinación, según un orden creciente de compromiso:

- Intercambio de información: los países acuerdan difundir información sobre sus políticas y desempeño económico, pudiendo conservar los grados de libertad habituales en el diseño y aplicación de sus propias políticas económicas. El principal beneficio esperado es la circulación de información verídica y oportuna sobre las expectativas de respuesta de los países participantes con respecto a las políticas asumidas.
- Administración de choques externos: análisis y respuestas conjuntas ante choques externos agudos, incluyendo la concertación de ajustes a las políticas nacionales, pero conservando las decisiones propias en materia macroeconómica. El principal beneficio esperado es mejorar la capacidad de negociación por medio de la búsqueda de solución conjunta a un problema común.
- Coordinación parcial: los países realizan acciones de cooperación en torno a ciertos instrumentos particulares de la política económica (por ejemplo, fijar simultáneamente el tipo de cambio del dólar), pero procuran preservar su grado de decisión sobre el resto de las herramientas macroeconómicas. El beneficio que se desprende está directamente relacionado con la necesidad que motiva el acto particular de coordinación (continuando con el ejemplo anterior, eliminar las devaluaciones competitivas entre los países participantes).
- Coordinación plena: los países deciden cooperar permanentemente en el diseño e instrumentación de sus políticas monetaria, cambiaria y fiscal. Los beneficios esperados son un aumento de la estabilidad de la zona económica constituida por los países participantes, la realización efectiva de economías de escala para la operación de los agentes económicos con la consiguiente reducción de costos regionales de transacción, el fortalecimiento de la capacidad de negociación global de cada uno de los países, la transparencia y el mayor acceso a la información. Una condición para obtener estos beneficios es que las expectativas de mejora de largo plazo para mantener en pie la coordinación sean superiores a las expectativas de mejora de corto plazo para minarla o incluso abandonarla.

/Continúa

Recuadro 5 (Conclusión)

Con respecto a este último nivel se imponen dos observaciones adicionales:

- Debe existir una capacidad multilateral de instrumentación y seguimiento de los compromisos, lo que requiere un alto grado de autoridad, legitimidad y credibilidad de los organismos encargados.
- Cada país debe alcanzar beneficios *ex post* que justifiquen su permanencia en el acuerdo, condición que puede ser contrariada en el corto plazo por incertidumbres asociadas a choques externos que debiliten el compromiso de uno o varios participantes.

Fuente: Adaptado de López (1993).

De igual importancia es la cuestión relativa a la definición de los procedimientos operativos necesarios para poner en marcha y asegurar la eficiencia de la coordinación. El asunto se plantea en un plano doble: a escala regional y en el ámbito interno propio de cada país. La experiencia de la integración europea —pero también de la centroamericana— sugiere que conforme más restrictivos sean los compromisos acordados entre los países participantes, mayores serán los obstáculos para consolidar y, por consiguiente, profundizar el esquema de coordinación. Sin embargo, la experiencia centroamericana también muestra que la laxitud de compromisos impide la coordinación y facilita inevitablemente la indisciplina de los participantes. En el caso concreto de los cinco países de Centroamérica, la imposibilidad para asumir compromisos regionales más estrictos que los actuales (y por lo tanto más restrictivos para las iniciativas individuales), así como la relativa facilidad con que se desvían de las metas regionales de convergencia, son hechos que se originan en una medida importante en el horizonte de corto plazo que sigue dominando el diseño de las políticas económicas. Esto, a su vez, proviene de la persistencia, en cada país, de desequilibrios históricos en las diversas áreas de actuación de la política económica.

2. Armonización y coordinación de la política fiscal y tributaria

Es probable que en ningún otro ámbito de la política macroeconómica se registre —como ocurre en el fiscal desde fines de la década de los ochenta— un grado tal de homogeneización de propósitos e instrumentos. Esta convergencia de propósitos y herramientas, si bien está matizada por las circunstancias particulares de cada país (que implica, como se verá, diferencias que en algunos casos son muy fuertes), tiene como denominador común la ya mencionada adopción de programas de estabilización y cambio estructural, así como la convicción de todos los gobiernos (igualmente matizada por los énfasis políticos y programáticos de cada uno de ellos) de la necesidad de reducir los desequilibrios fiscales heredados de la etapa de desarrollo precedente. Se trata de una convicción tras la cual existe un objetivo que también es común a todos los países: incrementar de manera sostenida los niveles internos de ahorro e inversión. Dada la relativa escasez de capital que tradicionalmente han padecido los países centroamericanos, la prosecución de tal objetivo cobró acaso mayor pertinencia a la luz de la brusca caída experimentada en la

década de los años ochenta por esas dos variables económico-financieras y los cambios registrados en cuanto a su dinamismo y composición durante los años noventa.⁶³

Existe un propósito explícito de armonización tributaria signado por los gobiernos, así como un Grupo de Apoyo Técnico organizado en la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), cuyo encargo consiste en realizar los estudios de base para el cumplimiento de esta meta. Originalmente se fijó el 31 de diciembre de 1999 como fecha límite para la entrada en vigor de este proyecto. Este plazo no se cumplió ni fue reprogramado. Aunque oficialmente no ha sido cancelado, el destino del proyecto se hizo incierto.

En el marco de las redefiniciones del proyecto regional de integración, la armonización tributaria puede considerarse un asunto de carácter estratégico. Las disparidades nacionales en esta materia constituyen una doble fuente de fragilidad, pues alimentan una competencia tributaria que a la larga debilita los ingresos fiscales de los gobiernos, y a la vez fracturan la construcción del espacio económico regional.

Las estructuras impositivas siguen siendo dispares. Como en otros casos, aquí también existen dos grandes tipos de situación nacional. Costa Rica, Honduras y Nicaragua se caracterizan por tener los mayores volúmenes relativos de ingresos tributarios. No obstante, en este último país la presión tributaria es considerablemente más elevada en comparación con los otros dos. Vienen después El Salvador y Guatemala, donde el monto relativo de recursos generado por la tributación equivale a menos de dos quintas partes del que se recaba actualmente en Nicaragua (véase el cuadro 15.) Por lo demás, la actual estructura tributaria de los países centroamericanos presenta modificaciones realmente mínimas con respecto a la que prevalecía a fines de la década de los años setenta.⁶⁴ Como hace 20 años, esa estructura sigue registrando un bajo nivel de recaudación, tanto en relación con los requerimientos de inversión de las administraciones públicas en un contexto generalizado de necesidades básicas insatisfechas y rezagos históricos acumulados, como en comparación con la presión tributaria promedio que prevalece a escala internacional.

⁶³ En los años noventa el ahorro y la inversión crecieron más rápido que el PIB y el ingreso nacional, de manera que la región recuperó los niveles relativos del período 1970-1977, previo a la crisis. Sin embargo, los patrones observados difieren en varios sentidos de los registrados en las décadas precedentes. En cuanto a la inversión destacan el mayor dinamismo de la inversión privada y la declinación de la pública, así como el aumento de la inversión en maquinaria y equipo frente a un crecimiento más lento de la destinada a construcciones. Con relación al ahorro, se percibe una caída del ahorro bruto (diferencia entre el PIB y los gastos totales de consumo), en tanto que el ahorro nacional se incrementó con cierto vigor. Por otra parte, la importancia relativa del ahorro externo ha declinado en toda la región. Véase CEPAL (1998).

⁶⁴ En 1980 los ingresos tributarios representaban las siguientes proporciones del PIB: 11.3% en Costa Rica, 11.1% en El Salvador, 8.6% en Guatemala, 13.6% en Honduras y 18.6% en Nicaragua. Compárense con los datos del cuadro 15.

Cuadro 15
CENTROAMÉRICA: PRINCIPALES INDICADORES TRIBUTARIOS
(Porcentajes)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Presión tributaria a/	15.5	11.4	8.2	16.2	21.5
IVA b/	13	13	10	7	15
ISR personas morales	10 a 30	Hasta 25	30	30	15 a 30
ISR personas físicas	10 a 15	...	15, 20 y 30	10 a 30	10 a 30

Fuente: Ministerios de finanzas y CEPAL.

Nota: IVA = Impuesto sobre el valor agregado e ISR = Impuesto sobre la renta.

a/ Ingresos tributarios/PIB. Promedio del período 1995-1997.

b/ Incluye, cuando es el caso, el impuesto sobre ventas.

Ahora bien, detrás de las disparidades de los niveles de ingreso tributario hay en cada caso estructuras impositivas muy diferenciadas. Las tasas aplicables del impuesto al valor agregado reproducen, con otras composiciones nacionales, la separación en dos grupos de países. Por una parte, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, con las tasas regionales más elevadas; por otra, Guatemala y Honduras, donde es menor el nivel de este impuesto. La tasa del impuesto sobre el valor agregado (IVA) más alta de la región (Nicaragua) duplica la más reducida (Honduras).⁶⁵ Las características nacionales de este impuesto presentan ciertas diferencias. Guatemala y El Salvador tienen una tasa única, en tanto que en los otros tres países se aplica una tasa básica y tasas diferenciadas para cierto tipo de bienes y servicios.

En cuanto a las tasas del impuesto sobre la renta (ISR), si bien se aprecian estructuras relativamente más homogéneas en los cinco países, cabe constatar que en casi todos los casos existe un espectro amplio (de 10% a 30%), que indica una dispersión de los regímenes y los tratamientos impositivos aplicables tanto a las personas como a las empresas. Se observan además diferencias significativas en la determinación nacional de la tasa efectiva aplicable en algunos rubros básicos constitutivos del sistema de incentivos a la inversión productiva. El régimen de depreciación costarricense (lineal, de 5% a 20%) incluye tasas especiales para la adquisición de nuevos activos en empresas agroindustriales. Un esquema similar se aplica en Nicaragua. Mientras que en Guatemala pueden deducirse de la renta neta hasta 15% de utilidades reinvertidas en bienes de capital y en Costa Rica las empresas pueden deducir como gasto la mitad de la renta disponible del ejercicio anterior que se haya reinvertido, los otros tres países carecen en la actualidad de este tipo de incentivos. En cuanto al tratamiento fiscal del arrastre de pérdidas, el régimen costarricense autoriza tres períodos fiscales a empresas ya establecidas y

⁶⁵ Costa Rica, Honduras y Nicaragua adoptaron el IVA al final de los años setenta, Guatemala en 1983 y El Salvador en 1992. En 1980 el IVA generaba en Centroamérica menos del 10% de la tributación; hoy es la fuente de 42%.

cinco a las que inician actividades, el nicaragüense cuatro períodos y el hondureño tres, mientras que el salvadoreño no concede plazo alguno.

Las disparidades son evidentes, sobre todo en lo que respecta al régimen del ISR aplicable a la actividad empresarial. En términos generales se percibe una difícil adaptación de los sistemas tributarios a las nuevas realidades económicas que entraña la mutación del esquema de desarrollo que prevaleció en la región hasta la década de los años ochenta. No obstante, y a pesar del estancamiento de la presión tributaria, el último decenio ha sido el escenario de un conjunto de cambios sistémicos en todos los países. Son dos los componentes que definen su sentido general: el giro operado en la base tributaria de la imposición al comercio exterior hacia los impuestos de origen interno, y la mayor importancia adquirida por la imposición indirecta. En todos los casos, estos cambios fueron paralelos a la apertura comercial y al impulso renovado del proyecto regional de integración.

Por otra parte, y debido a la competencia que se libra en la región por radicar capital del exterior, la falta de armonización y coordinación tributarias produjo en el transcurso de los años noventa una profundización de las diferencias de los regímenes de incentivos a la exportación y las inversiones extranjeras. Estas diferencias tienen diversas expresiones genéricas y sectoriales y tienden a agudizarse en algunas actividades, como el turismo en el caso de Costa Rica y Nicaragua, o la producción maquiladora prácticamente en todos los países. La “guerra silenciosa” de incentivos fiscales es quizá una de las manifestaciones potencialmente más nocivas de la no cooperación tributaria en Centroamérica, dado que la “competitividad” fiscal así obtenida, a la larga, puede debilitar aún más la capacidad de recaudación de los gobiernos y, con ello, acrecentar una de las fuentes de desequilibrio estructural que obstaculizan la prosecución de objetivos de convergencia y la instauración de mecanismos efectivos de coordinación regional de la política económica.

En este plano se constata un claro cambio con respecto a la primera etapa de la integración centroamericana, puesto que este tipo de políticas tributarias de fomento a las exportaciones excluye implícitamente todo elemento de coordinación regional para asumir una orientación abiertamente unilateral.⁶⁶ Las empresas instaladas en las zonas francas importan libremente sus insumos, se benefician con esquemas de exoneración impositiva sobre las ganancias y en algunos casos pueden vender parte de su producción en los mercados locales. Otra modalidad de fomento es la instauración de regímenes de “importación temporal”, que permiten la entrada de insumos sin carga tributaria para ser reexportados y también tolera bajo diversas formas la colocación de partes de la producción en el mercado nacional correspondiente. Existen, por último, diversos subsidios a la exportación, tanto directos como indirectos.⁶⁷

⁶⁶ En este sentido cabe mencionar que en 1986 los países abolieron el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales que habían suscrito en 1962 con la finalidad de instaurar una política coordinada en la materia. Y si bien es cierto que sus resultados fueron más bien escasos y de poca significación, el Convenio constituyó un referente común en este terreno. A la luz de la competencia y la ausencia total de cooperación ocurridas en los últimos años para atraer inversiones extranjeras, su abolición reviste un significado simbólico.

⁶⁷ Quizá por su carácter eminentemente competitivo (o no cooperativo, en el sentido atribuido a esta expresión en la teoría de juegos, como se explicó en el recuadro 2), es escasa la información disponible sobre este tipo de incentivos, lo que dificulta su comparación cuantitativa.

En otros estudios se ha señalado la ausencia de análisis empíricos sobre la dimensión de la renuncia fiscal implícita en estos esquemas tributarios de excepción que se han generalizado en los países centroamericanos, aunque la información disponible sugiere algunas conclusiones que es pertinente consignar en el presente contexto.⁶⁸ La primera es que este mecanismo de promoción de las exportaciones reporta a los países ganancias pecuniarias inferiores a las sugeridas por el aumento del valor de estas últimas, dado que para estimar su efecto financiero neto es necesario deducir los subsidios y rebajas tributarias que las hicieron posibles. La segunda es que, a pesar de la importancia creciente que han cobrado estos esquemas de incentivo en el nuevo modelo económico de los países centroamericanos, la región carece por completo de convergencia y políticas comunes que permitan racionalizarlos en el marco de los intereses comunes de la integración o, al menos, a favor de mejorar sus efectos netos para el sector fiscal. La tercera es que tanto su disparidad como el principio de competencia sobre el que son administrados estos incentivos introducen un factor objetivo de fractura en los cimientos del edificio económico centroamericano.⁶⁹

En lo que se refiere a la radicación de flujos de inversión extranjera directa (IED), la política de incentivos tributarios puede ciertamente acreditar resultados globalmente positivos en todos los países centroamericanos. A partir de 1995 se advierte en este ámbito un verdadero rompimiento de las tendencias regionales en la materia, puesto que entre ese año y 1999 el monto promedio de los flujos anuales de IED se duplica en relación con el período 1991-1994 en Costa Rica y Guatemala, y se triplica en Honduras, Nicaragua y Centroamérica como un todo (véase el cuadro 16). No obstante, también se observa que este crecimiento del flujo de inversiones directas del exterior fue comparativamente menor que en el resto de América Latina y el Caribe, dado que la parte de la región en el monto total de IED recibida por el subcontinente cayó de un promedio anual de 3% en 1991-1994 a 2.3% en 1995-1999. Este hecho sugiere que las políticas y las estrategias de los países receptores de IED no son los únicos factores que cuentan a la hora de que una empresa internacional decida la localización geográfica de sus inversiones.⁷⁰

⁶⁸ CEPAL (1998).

⁶⁹ De acuerdo con información recogida en entrevistas realizadas a funcionarios encargados de la gestión fiscal de los países centroamericanos, estos esquemas también han propiciado diversas prácticas de elusión y evasión fiscales.

⁷⁰ Tales decisiones suele tomarse en el marco de estrategias globales de competencia. Además, es muy conocido el hecho de que, en igualdad de circunstancias, la decisión de dónde localizar una inversión internacional se toma en función de ventajas marginales derivadas de factores particulares (incentivos fiscales y financieros, estabilidad económica y política, capacitación y costos de la mano de obra, infraestructuras y servicios, orden institucional y legislativo). En este sentido, los países centroamericanos han experimentado en los últimos años importantes progresos, aunque algunos análisis sugieren que todavía tienen un largo trecho por recorrer para equiparar sus condiciones generales con las de otros polos de atracción de IED. Véase, al respecto, de Paula Gutiérrez (1999).

Cuadro 16

CENTROAMÉRICA: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA NETA a/

(Millones de dólares)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Costa Rica	172	222	243	292	331	422	407	604	550
El Salvador b/	25	15	16	...	38	...	...	875	250
Guatemala	91	94	143	65	75	77	85	673	90
Honduras	52	48	52	42	69	90	128	99	175
Nicaragua	42	42	40	40	75	97	173	184	250
Total	382	421	342	439	588	686	793	2435	1315
% de IED a América Latina y el Caribe	3.45	3.36	3.30	1.85	2.36	1.74	1.43	4.06	1.87

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras proporcionadas en los estados de balanzas de pagos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y por fuentes nacionales.

a/ Corresponde a la inversión directa en la economía declarante, deducida la inversión directa de residentes de esa economía en el exterior. Incluye la reinversión de utilidades. Todas las transacciones entre empresas no financieras de inversión directa y sus empresas matrices y afiliadas se incluyen como inversión directa.

b/ A partir de 1998 el Banco Central de Reservas cuenta con un registro sistemático de cifras sobre inversión extranjera directa.

Por otra parte, el sacrificio fiscal implícito en la política de subvenciones a la inversión extranjera, si bien ha tenido un impacto positivo en cuanto a generación de empleo e ingresos brutos por exportación, no parece haber producido hasta ahora un vuelco en las tendencias tradicionales del ahorro interno. Salvo en Honduras, donde el nivel de esta variable muestra en los años noventa un progreso sustantivo, el ahorro interno sigue representando un monto relativo igual o menor al que tenía en la década de los años ochenta. Mientras que en Costa Rica recuperó el valor que tenía 15 años atrás, en El Salvador y Nicaragua sigue siendo inferior a los promedios de la primera mitad de los años ochenta. En Nicaragua la tasa de ahorro continúa siendo prácticamente nula (véase el cuadro 17). Este hecho, unido a la escasa variación de la carga tributaria, impone serias restricciones a la capacidad de gasto de los gobiernos en entornos económico-sociales con un cúmulo de rezagos históricos y necesidades insatisfechas. En El Salvador y Guatemala la participación del gasto gubernamental en el PIB es menor que hace 20 años, en tanto que en los demás países este agregado mantuvo en términos generales los mismos rangos. Todo esto sugiere claramente la necesidad de reconsiderar los programas de incentivo tributario con la doble finalidad de reforzar las finanzas públicas y la capacidad de acción presupuestaria de los gobiernos. La modificación en sentido positivo de este esquema tributario que se ha extendido en los países de la región hace convergentes los intereses individuales de cada uno de ellos y demanda la configuración de un esquema de cooperación cuyo sentido esencial es el mismo que fue hecho explícito en el recuadro 2, a saber: un esquema

en el cada una de las partes no sólo busque coordinarse con las otras, sino que además reconozca y perciba en éstas la misma voluntad de coordinación.⁷¹

Cuadro 17

CENTROAMÉRICA: COEFICIENTES DE AHORRO INTERNO BRUTO Y
GASTO GUBERNAMENTAL A PIB

(Porcentajes)

	Ahorro interno bruto a/					Gasto del gobierno central b/				
	1980	1985	1990	1995	1997	1980	1985	1990	1995	1997
Costa Rica	11.6	24.1	20.4	24.8	24.8	20.9	18.2	19.0	20.8	21.0
El Salvador	14.2	7.5	1.2	4.9	4.9	16.9	18.3	13.4	14.3	13.3
Guatemala	15.9	9.9	9.6	8.9	8.9	14.2	9.6	10.2	9.2	10.5
Honduras	17.9	12.6	20.2	27.5	27.5	19.3	23.6	24.1	23.3	19.9
Nicaragua	-2.3	16.1	0.8	0.9	0.9	29.8	54.8	34.8	30.9	29.6

Fuente: CEPAL.

a/ Diferencia entre el PIB y los gastos totales de consumo.

b/ Incluye gastos corrientes y gastos de capital.

3. Políticas monetarias y financieras

La integración monetaria centroamericana sigue siendo un proceso voluntario de coordinación de las políticas macroeconómicas congruente con compromisos indicativos en las tasas reales de cambio y en las tasas reales de interés, pero su objetivo explícito no es aún la unión monetaria ni persigue la instauración de una moneda única centroamericana. En julio de 1994 el CMCA definió los objetivos de la integración monetaria y financiera centroamericana, así como los acuerdos generales indicativos que apoyarían el avance de esos procesos. (Véase el recuadro 6.) De igual manera, y para avanzar en el proceso de coordinación de las políticas macroeconómicas, se aprobó un Marco Macroeconómico de Referencia Centroamericano (que ya fue mencionado en el recuadro 4), donde se contemplan metas indicativas de seguimiento trimestral para ocho indicadores de convergencia.

⁷¹ Para ello sería necesario, además, que los círculos de decisión de los países reconozcan la naturaleza de la coordinación de las políticas económicas, así como algunas de las ventajas que puede representar. Fuera de los ámbitos técnicos muy especializados, en Centroamérica existe una gran desinformación acerca de este tema. En algunos medios políticos y empresariales la idea de armonización y coordinación tributarias suele equipararse con la imagen de la uniformidad fiscal de la región. Este hecho representa un obstáculo práctico para la fluidez de la cooperación macroeconómica que, en coyunturas determinadas, puede tener tanta importancia como los desequilibrios y las diferencias estructurales entre países.

Posteriormente, el CMCA precisó los conceptos de libertad cambiaria y de tasas de interés; fijó una meta de convergencia para el nivel de encaje no remunerado sobre depósitos en moneda nacional, que debería alcanzarse en un plazo no mayor de cuatro años. También acordó favorecer el uso de las monedas centroamericanas en el pago de las transacciones comerciales intrarregionales, promoviendo las reformas necesarias a fin de superar restricciones legales. Para aminorar las presiones inflacionarias, convino en reducir gradualmente el flujo neto de financiamiento del gasto público por parte de los bancos centrales, o el realizado por medio de inversiones obligatorias de los bancos comerciales u otras entidades financieras.

Recuadro 6

OBJETIVOS BÁSICOS Y ACUERDOS GENERALES DE LA INTEGRACIÓN MONETARIA Y FINANCIERA

Objetivos básicos:

- Consolidar la estabilidad de precios y apoyar el crecimiento económico de la región.
- Promover el desarrollo ordenado de un mercado regional de capitales.
- Fortalecer la posición financiera de Centroamérica en la negociación de tratados de libre comercio con otros bloques y regiones geográficas.

Acuerdos generales:

- Continuar el proceso de apertura comercial.
- Mantener la libertad cambiaria y de tasas de interés.
- Eliminar los obstáculos para el uso de monedas nacionales en los pagos intrarregionales, así como su libre negociación sin intervención de los bancos centrales.
- Eliminar gradualmente y en un período no mayor de tres años el financiamiento del gasto público con crédito del Banco Central o mediante requerimiento obligatorio al resto del sistema bancario.
- Dar preferencia al uso de operaciones de mercado abierto como mecanismo de control de liquidez.
- Propiciar una solución fiscal a los déficit operacionales de los bancos centrales.
- Facilitar el establecimiento y operación de bancos y otras entidades financieras nacionales entre los países miembros.
- Eliminar los obstáculos para la libre transferencia de capitales y desarrollar un mercado regional de capitales.
- Armonizar las normas prudenciales bancarias básicas.
- Armonizar las regulaciones mínimas aplicables a los mercados de valores.
- Reducir y armonizar el encaje legal no remunerado a tasas de mercado.
- Propiciar la armonización del tratamiento tributario a los instrumentos financieros.

Fuente: CMCA.

En lo referente a las acciones prioritarias tendientes a ordenar la integración financiera, se han definido normas mínimas de supervisión prudencial aplicables a los bancos, a los mercados de valores y a los fondos de inversión. En el seno del Consejo Centroamericano de Superintendentes se registran algunos avances importantes en materia de armonización de normativa de regulación y supervisión financieras.

El objetivo final de estos acuerdos y disposiciones es fortalecer la estabilidad financiera y la convertibilidad de las monedas. En este sentido es notoria la necesidad de incrementar el nivel de compromiso de los países con respecto al cumplimiento tanto de los criterios de desempeño fijados en el Marco Macroeconómico de Referencia Centroamericano como de los Acuerdos Generales del CMCA.

En los últimos años el CMCA tuvo mayor acceso a los bancos centrales y los ministerios de finanzas de la región. No obstante, como ocurre con otras instituciones regionales, el Consejo no tiene un peso específico en cuanto a la aplicación y ejecución de los acuerdos y compromisos. Siendo la instancia regional de elaboración y formulación técnica y estratégica para la integración y la armonización financiera y monetaria, sus funciones se limitan en gran parte a la realización de análisis, seguimiento e información. De acuerdo con algunos expertos entrevistados, el CMCA padece incluso cierta pérdida de influencia. Este hecho define en gran medida los alcances y las limitaciones de la coordinación de las políticas de intermediación financiera en Centroamérica.

Los acuerdos de armonización del CMCA determinan objetivos explícitos de la tasa de interés pasiva (instrumento directo) y la tasa de encaje bancario (instrumento indirecto), en congruencia con la dirección tomada por las propias las políticas nacionales desde que se iniciaron las reformas financieras en la región (1989-1992). De esta manera, en lo referente a la remuneración del ahorro financiero, los objetivos y acuerdos generales de la coordinación de políticas se limitan a mantener la libertad en la contratación de tasas de interés,⁷² lo cual venía aplicándose explícitamente desde 1989 en Guatemala, desde 1990 en El Salvador y Costa Rica y desde 1992 en Honduras y Nicaragua. En realidad, nunca hubo en Centroamérica una regulación específica de las tasas de interés por parte de la autoridad monetaria, sino la mera autorización de límites máximos, lo que además era una facultad que podía ser ejercida o no.⁷³ Las normas de armonización establecen que la tasa de interés pasiva real de cada uno de los países deberá ser positiva y no superior a 10%, y que la tasa de interés pasiva nominal no será inferior a la tasa de paridad, ni deberá excederla en más de ocho puntos porcentuales.⁷⁴ Todas estas precisiones se enmarcan en el objetivo genérico de coordinar las políticas macroeconómicas, en las cuales se presume un papel instrumental importante de la tasa de interés pasiva. Es decir, no son disposiciones específicamente orientadas a incrementar el acervo de los ahorros financieros, aunque está claro que las tasas de interés reales positivas cumplen a este propósito en forma directa, e indirectamente al impedir la fuga de ahorros al exterior o inclusive estimular la repatriación de capitales.

⁷² Resolución CMCA R1/198/94.

⁷³ CEPAL (1998a).

⁷⁴ Resolución CMCA R3/200/95.

La evolución de los principales indicadores de la intermediación financiera en Centroamérica durante el último decenio muestra que antes de 1995 ya habían comenzado a revertirse las tasas de interés reales negativas sobre los pasivos bancarios que predominaron hasta 1990 en la región (véase el cuadro 18). Sólo en Costa Rica y El Salvador la tasa real pasiva converge progresivamente hacia la meta de 10% anual señalada por el CMCA, mientras que en Nicaragua superó dicha meta desde 1994, aunque registró una abrupta caída en 1998.

Cuadro 18

CENTROAMÉRICA: INDICADORES DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

	1990	1992	1994	1996	1998 a/
1. Liquidez del sector privado/PIB b/					
Costa Rica	32.4	31.9	31.1	33.7	35.4
El Salvador	24.3	33.7	38.5	40.3	49.7
Guatemala	16.0	19.1	19.8	21.0	22.6
Honduras	27.2	28.7	26.3	32.0	33.5
Nicaragua	5.8	12.8	23.1	36.0	55.1
2. Crédito al sector privado/PIB					
Costa Rica	15.1	15.8	17.3	18.1	24.4
El Salvador	17.8	30.7	32.6	36.9	43.0
Guatemala	11.9	11.9	12.9	14.7	17.1
Honduras	24.2	28.3	26.4	26.0	35.1
Nicaragua	25.4	33.2	33.0	28.5	41.0
3. Tasa de interés real pasiva c/					
Costa Rica	5.3	1.7	6.6	9.4	10.8
El Salvador	-1.1	-4.8	3.9	4.3	6.2
Guatemala	-29.7	-2.9	0.9	0.6	1.2
Honduras	-10.8	4.6	-4.7	-3.2	7.0
Nicaragua	-25.1	7.1	10.5	13.4	4.3
4. Tasa de interés real activa c/					
Costa Rica	11.0	11.6	16.2	14.8	15.7
El Salvador	-1.6	-1.7	9.6	10.4	10.5
Guatemala	-27.8	7.0	8.7	12.0	9.9
Honduras	-3.5	11.0	3.6	4.6	14.9
Nicaragua	-22.0	15.2	16.3	19.2	14.0

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano, *Boletín Estadístico*, 1992, 1995, 1997 e información directa.

a/ Cifras preliminares.

b/ Excluye numerario en circulación; incluye depósitos en moneda extranjera y valores emitidos por los bancos comerciales.

c/ Promedio del mes de diciembre.

Es probable que la tasa real positiva haya contribuido al sensible aumento del coeficiente de liquidez en estos tres países. En Costa Rica y Nicaragua también parece haber influido la promoción de los depósitos en divisas, que desde 1990 representan la mitad o más de la captación total, como se verá más adelante. Llama la atención, por otra parte, que sea en El Salvador donde se registra el mayor coeficiente regional de captación, pese al moderado nivel de la tasa real en operaciones pasivas y a la limitada promoción de los depósitos en divisas, al extremo de representar poco más del 7% de la captación total.

Tanto Honduras como Guatemala se encuentran lejos de la meta de convergencia regional en materia de la tasa de interés real para operaciones pasivas, cuya evolución ha sido errática en los últimos ocho años. En el caso de Honduras inclusive se registran dos tendencias contradictorias: por una parte, con una tasa real crónicamente negativa, el aumento de la captación total ha sido superior a la de Costa Rica en términos relativos y, por la otra, el incremento de los depósitos en divisas ha sido el más rápido de la región (y el factor determinante en la captación global) pese a la existencia de requisitos de encaje más restrictivos que los aplicables a los depósitos en moneda nacional.

Un corolario de lo anterior es que, a diferencia de lo supuesto en la teoría monetaria ortodoxa, una tasa de interés real positiva no necesariamente conduce al aumento automático del ahorro financiero (ni aun con el atractivo de constituirlo en depósitos en moneda extranjera, que gozan de una protección antiinflacionaria). Es posible que esto obedezca, en parte, al hecho de que la remuneración de los ahorros puede no constituir el principal incentivo de los depositantes al compararla, por ejemplo, con la seguridad económica y política y su libre disponibilidad.

Ahora bien, en la década de los años noventa la mayoría de los países centroamericanos registraron cambios en la composición de la liquidez del sector privado (excluyendo el numerario en circulación). En el cuadro 19 se reúne la información del caso.⁷⁵ Sobresale la influencia de los depósitos en moneda extranjera en Nicaragua, Costa Rica y Honduras, en ese orden, hecho que remite a un asunto delicado: el de la “cobertura” ofrecida por las reservas internacionales. A fines de 1998 esta “cobertura” sólo era positiva (186.4%) en Honduras, mientras que en Nicaragua y Costa Rica era negativa en 54.3% y 38.6%, respectivamente.⁷⁶ En ninguna de las resoluciones del CMCA relativas a la coordinación de las políticas macrofinancieras se alude al evidente riesgo de un retiro súbito o sistemático de los depósitos en moneda extranjera, no obstante el énfasis que ponen en la estabilidad de los tipos de cambio en un ambiente de libertad cambiaria. Antes bien, el indicador de convergencia regional de encaje bancario, que todavía opera en Centroamérica como un instrumento regulatorio indirecto de la liquidez del sector privado, se refiere exclusivamente a los depósitos en moneda nacional, pese a que mucho antes de 1995 las autoridades monetarias fijaban requisitos de encaje específicos para los depósitos en divisas.⁷⁷ Con la excepción de Guatemala, donde hasta la fecha los bancos no están autorizados a aceptar depósitos en moneda extranjera, la política de encajes sobre esta clase de depósitos fue en toda la región altamente irregular y contradictoria en el período 1990-1998. La mayor

⁷⁵ En el cuadro se muestra por separado el crédito externo obtenido por los sistemas bancarios (excluyendo al Banco Central) por constituir una fuente de recursos de la intermediación financiera que complementa la captación en el mercado interno de bonos.

⁷⁶ CMCA (1998), anexo I.

⁷⁷ Véase el punto tercero de la resolución CMCA R3/200/95.

contradicción se observa entre los principales países receptores de estos depósitos. En Nicaragua el encaje fue inicialmente de 100%; se mantuvo la mayor parte del tiempo en un nivel dos o tres veces más alto que el encaje en moneda nacional y sólo se uniformó con éste a 17% en 1998. En Costa Rica el encaje sobre la categoría más volátil de los depósitos en moneda extranjera (en cuenta corriente) fue sistemáticamente inferior al aplicado a los depósitos en moneda nacional y en 1998 se redujo todavía más (a 5%, que es la tercera parte de este último). En Honduras, que presenta el más rápido crecimiento de los depósitos en divisas, el encaje inicial de 100% fue reducido a 50% en 1995 y se mantiene a ese nivel, con la peculiaridad de que los bancos depositarios deben mantener el 12% en caja o en depósitos en el Banco Central y el restante 38% en inversiones o depósitos en bancos extranjeros de primer orden.⁷⁸

Se aprecia que tampoco la política de encaje por sí misma parece ejercer una influencia directa en la preferencia de los bancos por la aceptación de depósitos en moneda extranjera.⁷⁹ A esto se agrega, como se observa en el cuadro 19, la creciente importancia del endeudamiento externo directo de la banca comercial para complementar su capacidad crediticia (expediente que en 1990 era virtualmente inexistente pero que ya representa un complemento significativo en los casos de Honduras y Guatemala y se proyecta como un factor de ampliación de la escala potencial de intermediación financiera). Por otra parte, el hecho de que tanto en Guatemala como en El Salvador los depósitos en moneda nacional continúen siendo la fuente primordial del ahorro financiero obedece a razones diferentes. En Guatemala todos los depósitos bancarios están constituidos en moneda nacional y el único medio alternativo de captación de ahorros es la emisión por los bancos de “obligaciones financieras”, que no están sujetas al requisito de encaje.⁸⁰ El Salvador, por su parte, pese a la libertad de contratación de tasas de interés, es el único país centroamericano en el que la remuneración de los depósitos en moneda extranjera está regulada (desde 1992) con base en la tasa LIBOR (London Inter-bank Offered Rate).⁸¹ Esto explica en parte por qué la captación en esta clase de depósitos era la más alta en la región.

⁷⁸ Véase CMCA (*Boletín Estadístico*, 1992 y 1998).

⁷⁹ Lo que no implica, por supuesto, que la reciente tendencia de uniformización del encaje hacia niveles bajos absolutos no pudiera constituir en el futuro un mayor incentivo hacia la dolarización de la liquidez del sector privado en general, con los riesgos que ello implica en términos macroeconómicos.

⁸⁰ En la política monetaria de 1998 se anunció la autorización de depósitos en moneda extranjera, pero la Junta Monetaria no expidió el reglamento correspondiente, que es obligatorio por ley. Por otra parte, desde 1993 los bancos están autorizados a reconocer intereses sobre los depósitos monetarios (que pueden ser retirados con cheque), lo cual condujo progresivamente a una compactación de los medios de pago en quetzales, al extremo de que (excepcionalmente en Centroamérica) los depósitos monetarios representaban el 35% del ahorro financiero total a fines de 1998. Véase FMI (1999), *Estadísticas Financieras Internacionales*, marzo.

⁸¹ A fines de 1998 la remuneración media ofrecida por estos depósitos a 180 días era de 6.86%, en comparación con el 14.98% ofrecido por depósitos en moneda nacional al mismo plazo.

Cuadro 19

CENTROAMÉRICA: FUENTES DE LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

(Saldos en porcentaje de la liquidez del sector privado) a/

	1990	1992	1994	1996	1998
1. Depósitos en moneda nacional					
Costa Rica	58.8	59.4	62.7	57.7	51.8
El Salvador	92.0	94.0	94.5	90.7	89.1
Guatemala	100.0	97.1	90.5	88.6	83.6
Honduras	97.1	94.4	82.9	65.4	72.5
Nicaragua	55.5	53.4	41.0	31.7	28.7
2. Depósitos en moneda extranjera					
Costa Rica	40.8	40.1	36.8	42.3	48.2
El Salvador	6.0	4.8	4.8	6.3	7.4
Guatemala	...	...	...	...	...
Honduras	2.0	5.5	17.1	34.6	16.4
Nicaragua	45.5	46.6	59.0	68.3	71.3
3. Valores bancarios emitidos en moneda nacional					
Costa Rica	0.4	0.5	0.5	...	...
El Salvador	2.0	1.2	0.7	3.0	3.5
Guatemala	...	2.9	9.5	11.4	16.4
Honduras	0.9	0.1	...	...	...
Nicaragua	...	...	...	...	...
4. Crédito externo obtenido					
Costa Rica	2.7	2.6	4.3	7.0	7.3
El Salvador	1.0	...	4.4	9.5	8.7
Guatemala	1.8	3.9	10.1	12.4	13.1
Honduras	1.5	3.0	5.1	13.1	14.3
Nicaragua	2.2	9.3	7.7	4.7	3.9

Fuente: CMCA, *Boletín Estadístico*, 1992, 1995, 1997 e información directa.

a/ Excluye numerario en circulación; incluye valores emitidos por los bancos comerciales.

Es paradójico que mientras antes de las reformas financieras la autoridad monetaria sólo intervenía para fijar límites máximos de las tasas de interés aplicables al crédito bancario, ahora el acuerdo de armonización fija tasas reales pasivas máximas y mínimas, al mismo tiempo que sostiene el principio ortodoxo de su libre determinación por “la oferta y la demanda de fondos del mercado”. Esta contradicción sólo se entendería si se supone que la competencia en este mercado conduce automáticamente a estabilizar el costo de intermediación en un nivel considerado razonable, lo que en definitiva determinaría tasas de interés sobre el crédito bancario que también

lo fueran. Pero esta suerte de coordinación indirecta ha resultado considerablemente más difusa que en el caso de las tasas reales pasivas a causa de la presencia de márgenes de intermediación más o menos arbitrarios, pese a que en los años noventa ocurrió una virtual duplicación del número de intermediarios financieros, especialmente en Costa Rica y Guatemala.⁸² En términos reales el margen de intermediación osciló entre un mínimo de -0.5% (El Salvador en 1990) y un máximo de 11.4% anual (Guatemala en 1996), mientras que el promedio regional simple se situó en 6.5% anual (véase de nuevo el cuadro 18).

La consecuencia inevitable de los elevados costos de intermediación financiera es que las tasas de interés reales sobre el crédito bancario en Centroamérica exceden con mucho las tasas comparables en el mercado internacional, particularmente a partir de 1994. A esto probablemente obedece el estancamiento de la relación entre el crédito al sector privado y el PIB hasta 1997 (el abrupto aumento de esta relación a fines de 1998 en Honduras, Nicaragua y El Salvador parece estar asociado al financiamiento de la reconstrucción que siguió a los daños ocasionados por el huracán Mitch en estos países). En todo caso, el costo del crédito bancario medido por la tasa de interés real activa se ha incrementado incesantemente, hasta un promedio regional de 13% anual. Si bien esto refleja una evolución análoga de la tasa real pasiva, el factor constante ha sido la persistencia de un elevado margen de intermediación, cuyo promedio regional apenas declinó de 7.5% en 1992 y 1994 a 7.3% en 1996 y luego a 7.1% en 1998. Todo lo cual contrasta con el franco incremento de la oferta de recursos (o coeficiente de liquidez a PIB) de 25.2% en 1992 a 39.3% en 1998 en escala regional y la parsimonia de la demanda aparente de los mismos (o coeficiente del crédito al sector privado a PIB), que aumentó de 24% en 1992 a 32.1% en 1998, cifra esta última en la que además influyeron las ya mencionadas emergencias de fin de año en Honduras, Nicaragua y El Salvador.

Ya se hizo referencia al endeudamiento externo directo de los bancos, cuya finalidad específica es complementar los recursos captados en el mercado financiero interno. Por el lado de la utilización de los recursos también se ha requerido un complemento que a escala regional es mayor y más fluctuante. En el cuadro 20 se agrupan y comparan las operaciones activas de la intermediación financiera. Muestra por separado el encaje depositado en el banco central (que son recursos que no pueden ser utilizados por los bancos para realizar tales operaciones); este rubro constituye la reserva obligatoria. Los datos indican que, además de complementar la creación de dinero y cuasidinerio con endeudamiento externo, la intermediación financiera ha sido complementada con recursos internos ajenos a la liquidez del sector privado, entre los cuales destacan el crédito del banco central a los bancos comerciales y los depósitos del sector público.⁸³

Con respecto al sentido económico de la asignación del ahorro financiero en Centroamérica, sobresalen tres tendencias bien marcadas desde 1994, cuando las reformas financieras estaban avanzadas y el CMCA recibió el mandato de armonización regional de las políticas macrofinancieras: a) la persistencia de elevados niveles del ahorro financiero que no se utilizan provechosamente al quedar esterilizados como encaje en el Banco Central, salvo en Honduras; b) la limitada incidencia de la utilización del ahorro financiero privado para otorgar

⁸² CEPAL (1998a).

⁸³ Obsérvese que la suma de cada rubro del cuadro 20 es superior a la liquidez total (igual a 100%) del sector privado cada año.

crédito al sector público, excepto en Costa Rica, y c) el deterioro cualitativo del crédito al sector privado, mediante la reducción del destinado a los sectores productivos y el correspondiente aumento del relacionado con el comercio, los servicios, el consumo y “otros destinos”.⁸⁴

Cuadro 20

CENTROAMÉRICA: DESTINO DE LA DEUDA FINANCIERA

(Saldos en porcentaje de la liquidez del sector privado) a/

	1990	1992	1994	1996	1998
1. Encaje en el banco central					
Costa Rica	9.9	46.9	47.5	47.2	45.5 b/
El Salvador	22.0	18.4	22.8	21.8	20.2 b/
Guatemala	21.8	18.4	25.7	18.4	20.9 b/
Honduras	10.8	9.6	6.0	10.8	8.8 b/
Nicaragua	6.7	32.2	24.2	26.2	23.4 b/
2. Crédito al sector público (neto)					
Costa Rica	14.5	3.8	12.2	16.3	16.9
El Salvador	6.0	4.8	5.1	3.8	1.6
Guatemala	3.6	1.0	2.7	4.5	8.7
Honduras	27.6	21.3	19.4	7.1	2.4
Nicaragua	270.0	1.0	1.7	1.7	9.3
3. Crédito al sector privado productivo c/					
Costa Rica	34.7	30.5	28.4	22.4	25.7 b/
El Salvador	31.0	31.5	31.2	23.7	22.9 b/
Guatemala	45.4	39.8	31.1	32.8	29.9 b/
Honduras	71.8	59.1	53.0	41.3	46.7 b/
Nicaragua	393.8	133.9	104.9	45.1	36.1 b/
4. Crédito al sector privado comercial, de servicios y otros destinos					
Costa Rica	11.9	19.1	27.3	31.2	42.3 b/
El Salvador	42.0	59.5	53.3	67.8	63.6 b/
Guatemala	29.1	22.3	33.8	36.8	45.6 b/
Honduras	17.0	39.4	47.2	40.1	58.2 b/
Nicaragua	146.7	125.4	37.9	34.0	38.3 b/

Fuente: CMCA, *Boletín Estadístico*, 1992,1995,1997 e información directa.

a/ No incluye numerario en circulación; incluye valores emitidos por los bancos comerciales.

b/ Estimaciones basadas en los coeficientes de fines de 1997.

c/ Incluye agricultura, ganadería, industria y vivienda.

⁸⁴ Es éste el aspecto más preocupante de la utilización del ahorro financiero en todos los países centroamericanos. En la teoría económica se contempla el aumento del ahorro interno y su empleo en inversiones reales para impulsar el crecimiento del producto. Como se aprecia en el cuadro 20, con la excepción de El Salvador, en 1990 el crédito al sector privado productivo era considerablemente mayor que el destinado al comercio, los servicios y otras actividades no especificadas; las estimaciones para 1998 señalan una reversión generalizada en la distribución del ahorro financiero entre esas dos categorías, más notoria (en términos relativos) en los casos de Honduras, Guatemala y Nicaragua. Hacia 1997 el rubro “otros destinos” (que incluye consumo, transferencias, establecimientos financieros y actividades inmobiliarias) superaba a todos los destinos claramente especificados en Costa Rica y El Salvador, mientras en Guatemala se aproximaba al nivel del crédito a los sectores productivos.

Las causas de esta evolución en el destino del crédito al sector privado son diversas e incluyen: la transformación productiva interna asociada a la apertura externa, el debilitamiento de los precios internacionales de los productos primarios, la creciente importancia del comercio y los servicios en la actividad económica y el considerable incremento del costo del crédito bancario.⁸⁵ Es conocida la alta sensibilidad de las empresas productivas que deben incorporar el pago de intereses a sus costos, en comparación con la mayor viabilidad operativa que tienen las empresas comerciales y de servicios para trasladarlo a los precios de venta. A ello debe agregarse la preferencia de los bancos por reducir sus propios costos administrativos operando con instrumentos de crédito de corto vencimiento y fácil realización (papel comercial) en vez de la documentación prendaria e hipotecaria de los préstamos a mutuo, todo lo cual redundaría en restricciones al acceso de las empresas productivas a las facilidades de crédito.

Las tendencias recientes del origen y el destino de la intermediación financiera en Centroamérica apuntan hacia un proceso de “desnacionalización” en un sentido muy preciso: tanto el ahorro como la inversión que canalizan los bancos dependen cada vez más de factores externos difícilmente susceptibles de regulación interna. Por el lado del ahorro financiero se vio (cuadro 20) que en 1998 implican que del total regional por 16 700 millones de dólares,⁸⁶ 21.2% eran depósitos en divisas, en comparación con 15.8% en 1992. Además, el complemento de dicho ahorro constituido por la deuda externa directa de la banca comercial centroamericana aumentó entre esas dos fechas de 1.5% a 10.5% del importe en dólares del ahorro financiero. Es difícil concebir una rápida suspensión o reversión de estas tendencias sin que al mismo tiempo ocurran ajustes drásticos en el volumen de captación de los intermediarios financieros (efecto que sería en especial agudo en Nicaragua y Costa Rica, cuya dependencia de los depósitos en divisas excede con mucho el promedio regional).

El principal motivo de esta dependencia es la tasa de interés real pasiva, cuyo nivel es varias veces superior a la ofrecida en los mercados financieros internacionales. Sin embargo, las causas más fundamentales de esta persistente importación de capital financiero parecen ser diferentes en cada país. Un ejemplo es Nicaragua, que en los años ochenta y al inicio de los noventa se vio profundamente afectada por acontecimientos políticos y económicos que alteraron el funcionamiento del sistema financiero (incluyendo la nacionalización de los bancos, la hiperinflación y una reforma monetaria), y donde es posible que la restitución del circuito de intermediación financiera hiciera imperativo aceptar el predominio de los depósitos en divisas. Otro es el caso de Costa Rica, donde la estabilidad política y económica en el largo plazo se da por sentada y el estímulo a la captación de depósitos en divisas parece deliberado y posiblemente persigue objetivos más amplios que el equilibrio en la intermediación financiera. La situación de El Salvador y Guatemala es de otro orden, pues juntos recibían a fines de 1998 el 61% del complemento regional al ahorro financiero por conducto del endeudamiento externo de los bancos. En ninguno de los dos casos parecería indispensable realizar estas operaciones para mantener el equilibrio de la intermediación, lo cual se ve más claro al examinar el destino de los recursos captados. El peligro de una presión inoportuna sobre las reservas internacionales oficiales viene siendo el mismo que en el caso de los depósitos en moneda extranjera, es decir, si bien el riesgo comercial (el pago de la deuda) lo asume el banco deudor o depositario, el riesgo

⁸⁵ La incidencia media de los sectores productivos en el PIB real disminuyó de 47.2% a 44.1% entre 1992 y 1996, mientras que la del comercio y los servicios aumentó de 36.2% a 38%.

⁸⁶ Cifras absolutas de los cinco países convertidas al tipo de cambio promedio del año.

político (su conversión en divisas) sólo puede recaer en el Banco Central bajo un régimen de concentración de las reservas internacionales.

Por el lado de la utilización del ahorro financiero los datos examinados (cuadro 20) ponen en evidencia que, tomados en conjunto, los intermediarios financieros centroamericanos no parecen validar la teoría ortodoxa que les atribuye un papel activo en la movilización de recursos para aumentar la inversión real. Sería ingenuo suponer, por otra parte, que los sectores productivos reaccionan pasivamente frente al encarecimiento y las limitaciones de acceso al crédito bancario interno: siempre que su inversión sea rentable, encontrarán medios alternativos de financiamiento externo o interno antes de tener que reducir la escala de su producción. Se sabe que en todos los países centroamericanos se han desarrollado en los últimos años numerosas modalidades⁸⁷ financieras formales o informales que operan paralelamente al circuito oficial de intermediación y a veces con el apoyo discreto de éste.⁸⁸ Con todo, quizás lo más importante para llenar el vacío de la intermediación financiera local con respecto a la inversión real sea la importación de capitales externos. Puede observarse que en las estadísticas desagregadas de la balanza de pagos los movimientos de activos y pasivos de inversión del sector privado no bancario han pasado a constituir el factor predominante en el saldo favorable de la cuenta financiera, que a su vez determina los ingresos netos de capital. Si esta hipótesis del financiamiento externo fuera correcta, como parece, la intermediación financiera en Centroamérica en su totalidad estaría desnaturalizándose progresivamente en torno a tres ejes de alto riesgo: la dolarización de los recursos captados, la desutilización económica de éstos y la dependencia externa de la inversión real. Es decir, la construcción de una variante de *off-shore banking* (banca extraterritorial) masiva, que se desentiende de las economías nacionales y de su necesidad de ahorrar para invertir.

Así, y a pesar de los numerosos cambios registrados durante los últimos 15 años en los sistemas financieros centroamericanos, los respectivos mercados y estructuras siguen presentando una serie de particularidades que hacen difícil pensar, en este ámbito sectorial específico, en un espacio regional en el que imperen criterios de convergencia y menos aún de coordinación de las políticas. Una evidencia en este sentido es la diversidad de las estructuras nacionales de encaje. (Véase el cuadro 21.) Tanto en el tipo de instrumentos como en las tasas aplicables y las modalidades de gestión, este aspecto de la política monetaria y la regulación prudencial de los bancos difiere de manera importante en los cinco países.

El objetivo de la integración financiera es profundizar y hacer transparente la articulación de los mercados financieros nacionales, para conformar un espacio financiero centroamericano. El mismo se fundamentaría en el principio de reconocimiento mutuo, en la autorización (aprobación única) y supervisión, y en el funcionamiento integrado en tiempo real de un mercado

⁸⁷ Cabe mencionar tres: a) las ocho bolsas de valores existentes, cada vez más involucradas en operaciones de reporto de documentos privados a corto plazo; b) la proliferación de bancos o sociedades financieras extraterritoriales (*off-shore*) operados por los mismos intermediarios formales de la región, y c) la curiosa circunstancia de que muchos de estos últimos también han establecido empresas financiadoras locales. No sería raro que un volumen significativo del crédito bancario oficialmente destinado al comercio, los servicios, el consumo, las “transferencias” o los establecimientos financieros, termine sirviendo de apoyo a los mecanismos extrabancarios mencionados.

⁸⁸ CEPAL (1998a).

regional de capitales. Sin embargo, la prosecución de esta meta supone una serie de pasos previos que en Centroamérica en algunos casos sólo se han dado parcialmente y en otros no se han dado del todo. A continuación se revisan someramente algunos de estos pasos necesarios.

Recuadro 7

ESTRUCTURA DE LOS ENCAJES EN LOS SISTEMAS FINANCIEROS DE CENTROAMÉRICA A DICIEMBRE DE 1998

COSTA RICA

- Moneda nacional. En cuenta corriente y cuentas de ahorro, 15%. En cuentas a plazo, 12.5% para las Mutuales de Ahorro y Crédito y el Banco Hipotecario para la Vivienda (BANHVI) y 6.5% para cooperativas y fideicomisos o contratos de administración que realizan operaciones financieras al amparo de la Ley del Sistema Financiero. Operaciones con pacto de retrocompra, 15%.
- Moneda extranjera. En cuenta corriente y cuentas de ahorro, 5%. En cuentas a plazo, 5% (aplicable también a Mutuales de Ahorro y Créditos y BANHVI, cooperativas y fideicomisos o contratos de administración sobre captación total neta de depósitos e inversiones que se mantengan en otros instrumentos sujetos a encaje).

EL SALVADOR

- Moneda nacional. En cuenta corriente, 31.2%. En cuentas de ahorro, 21.2% (5% inversión máxima en CEDES, que son títulos no negociables). En cuentas a plazo, 21.2% (5% inversión máxima en CEDES para depósitos menores de 180 días y 10% para depósitos a 180 días y más). Operaciones con pacto de retrocompra, 16.2%.
- Moneda extranjera. En cuenta corriente, 31.2%. En cuentas de ahorro, 21.2% (5% inversión máxima en CEDES). En cuentas a plazo, 21.2% (5% inversión máxima en CEDES para depósitos menores de 180 días y 10% para depósitos a 180 días y más).

GUATEMALA

- En moneda nacional. En cuenta corriente, de ahorro y a plazo, 18.6% (incluye 4.6% de inversión obligatoria).

HONDURAS

- En moneda nacional. En cuenta corriente, de ahorro y a plazo, 25% bancos; 17% asociaciones de ahorro y préstamo; 15% otras instituciones. Incluye inversión obligatoria de 13%, 5% y 3%, respectivamente.

NICARAGUA

- En moneda nacional. En cuenta corriente, de ahorro y a plazo, 17%. Operaciones con pacto de retrocompra, 17% (incluye reportos).
- En moneda extranjera. En cuenta corriente, de ahorro y a plazo, 17%.

Fuente: CMCA (1999).

Se requiere fortalecer la eficiencia, la solidez y la solvencia de los sistemas bancarios nacionales a fin de reducir los riesgos de contagio regional. En este sentido será necesario avanzar más rápidamente en la armonización de la normativa mínima de regulación y supervisión, ajustándola a los estándares internacionales. Es igualmente necesario simplificar y hacer más homogéneos los requisitos para el establecimiento, fusión y liquidación de entidades financieras, que siguen siendo muy distintos en cada país. En la perspectiva de la integración de los mercados financieros, también deberá contemplarse el establecimiento de sistemas de seguros de depósitos cuyos alcances y normativa mínima de operación estén armonizados a escala regional y disminuyan el riesgo moral.

En el ámbito institucional es indispensable profundizar la colaboración del CMCA con los ministros de hacienda o finanzas a fin de asegurar una mayor y mejor coordinación entre las políticas monetaria y cambiaria y las políticas fiscal. Asimismo se requiere una colaboración más estrecha del CMCA con el Consejo de Superintendentes y los organismos supervisores de los mercados de valores y de pensiones privadas.

La integración financiera centroamericana es un proceso cuyo avance no sólo depende de las decisiones de los gobiernos de la región. Como ocurre en otros sectores de actividad, su evolución en los últimos años ha sido muy dinámica. En parte responde al proceso mundial de globalización inducido por el desarrollo de las comunicaciones, la internacionalización de los servicios financieros y la desregulación de los movimientos de capitales.

Centroamérica no es ajena a ese proceso, que seguirá avanzando por sí mismo. Las autoridades financieras deben asegurar que sea ordenado y se atenga a normas de eficiencia y regulación prudencial que no sólo prevengan riesgos sino que aseguren que la integración financiera se vuelque en beneficio del proyecto regional centroamericano. Esto es indispensable para evitar una integración regional parcial de los sistemas financieros nacionales, conforme lo posibilitan las normativas nacionales actuales (ausencia de armonización), porque se estarían generando y manteniendo amplias posibilidades de arbitrajes entre países. Este hecho, junto con la imperfecta coordinación de las políticas macroeconómicas y la libre movilidad de capitales, constituye hoy un riesgo de potenciales presiones adversas sobre los tipos de cambio y las tasas de interés en los países centroamericanos.

IV. CONCLUSIONES

Una de las consecuencias del proceso de pacificación de la región centroamericana fue la voluntad, manifestada explícitamente por los gobiernos de los cinco países, desde fines del decenio de los años ochenta, de volver a impulsar el proyecto de integración regional. Esta voluntad se tradujo incluso en una ampliación de los alcances y objetivos formales de la agenda original de la integración centroamericana, que ahora incluye, junto con los asuntos económicos y comerciales, un conjunto de nuevos temas de carácter social, medioambiental e institucional.

Si bien es cierto que en relación con la década de los años ochenta los niveles del comercio intrarregional experimentaron inicialmente una recuperación significativa, desde 1995 se constata un estancamiento en valores que todavía se sitúan por debajo de los máximos alcanzados antes de la crisis centroamericana. Este estancamiento de la dinámica comercial intracentroamericana es tanto más patente cuanto que durante estos mismos años el comercio exterior de la región conoció una importante expansión tanto en términos relativos como absolutos.

Entre los objetivos incorporados a la agenda oficial de esta nueva ronda de la integración regional, la coordinación de las políticas macroeconómicas ocupó un lugar preeminente y hasta prioritario. No obstante, al igual que en el campo de las relaciones comerciales, los propósitos trazados en este ámbito están lejos de haberse cumplido. La convergencia implícita de las políticas económicas que existió desde fines de los años ochenta en Centroamérica debido a la generalización de programas de estabilización y reforma estructural pareció favorecer en un primer momento la creación del ambiente necesario para la coordinación de las políticas fiscales y monetarias (así como de las metas correspondientes) de los cinco países.

Un conjunto de factores tanto de orden económico como social, político e institucional ha dificultado la prosecución de este objetivo, hasta el punto de que en numerosos y círculos de gobierno y privados de los países centroamericanos existe hoy una fuerte dosis de pesimismo al respecto. Hay en efecto una brecha significativa entre el discurso oficial de la integración y la realidad. En lo que se refiere a la coordinación de las políticas macroeconómicas, esta brecha se expresa no sólo en la divergencia de los respectivos desempeños nacionales y la profundización en algunos casos de las diferencias estructurales entre países, sino en la competencia larvada que actualmente se libra en el terreno de los incentivos tributarios a la inversión extranjera. Si bien éstos han sido una herramienta para radicar proyectos productivos, la pugna por captarlos ha llevado a producir ya algunas distorsiones tributarias que debilitan actual y potencialmente la base fiscal de los gobiernos, al tiempo que los inversionistas externos aparecen como ganadores netos del proceso.

En el ámbito financiero, la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación también se hace patente en un comportamiento divergente de los principales indicadores sectoriales por país. Dadas las tendencias observadas en algunos indicadores financieros clave (nivel relativo del crédito bancario al sector privado, tasa de interés real activa, saldos de depósitos en moneda extranjera y estructura del destino del crédito bancario), queda de manifiesto la importancia de

poner en pie y acelerar dichos mecanismos a escala regional, sobre todo en materia de supervisión, a fin de prevenir y en su caso mitigar la posibilidad de crisis bancarias.

Como todo proceso de integración económica regional, el centroamericano responde a un proyecto político que históricamente se expresa en una serie de voluntades y acciones de las clases gobernantes y de una parte prominente del sector empresarial. Los objetivos originales de la integración fueron económicos y los expresados oficialmente con motivo de su más reciente reanimación también lo son, pero su desarrollo real y su profundización efectiva son altamente dependientes de algunos factores extraeconómicos. La ausencia de elementos de supranacionalidad es un factor de debilitamiento en la medida en que limita de manera patente la capacidad operativa de las instituciones regionales, cuyos mandatos son en la práctica anulados por la inercia de las diversas coyunturas nacionales. En una medida importante, las iniciativas en pro del proyecto de integración y la administración de sus consecuencias prácticas (como la coordinación regional de las políticas macroeconómicas) continúan concentrándose en la esfera de los poderes ejecutivos, siendo aún muy escasa la participación efectiva de los otros poderes del Estado. De igual manera, fuera de las elites políticas y empresariales, la población centroamericana está muy débilmente involucrada en el proceso y su grado de identificación con el proyecto es, en el mejor de los casos, muy bajo.

La brecha entre el discurso oficial de la integración centroamericana y el número de las iniciativas emprendidas en el marco de su reconducción política, por una parte, y las acciones y avances efectivamente registrados, por la otra, es grande. A pesar de ello, en algunos sectores de actividad de la economía centroamericana se observan significativos procesos de integración, interacciones y compenetración de los agentes económicos privados. Este proceso no está debidamente estudiado ni documentado empíricamente, pero la información disponible indica que en algunos sectores tomó ya un impulso y un vigor fuera de lo común, suscitando un dinámico flujo de inversiones intracentroamericanas. Este proceso, sin embargo, ocurre casi siempre al margen de los tratados, acuerdos e iniciativas del proyecto oficial de integración y responde a acciones emprendidas autónomamente por los agentes ante las nuevas realidades de la globalización y la competencia económica internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Amable, B. (1993), "Catch-up and Convergence: A Model of Cumulative growth", *International Review of Applied Economics*, Vol. 7, No. 1.
- Balassa, B. (1967), "Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market", *Economic Journal*, marzo.
- Barro, R. J. (1991), "A Cross-Country Study of Growth, Saving, and Government", en B. D. Burnheim y J. B. Shoven (editores), *National Saving and Economic Performance*, Chicago y Londres, University of Chicago Press.
- Barro, R. J. y X. Sala-i-Martin (1991), "Convergence across States and Regions", *Brookings Papers in Economic Activity*, No. 1.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997), *América Latina tras una década de reformas*, Washington.
- Bollin, Ch. (1999), "Centro América: Situación y perspectivas del proceso de integración en los 90's", *Temas y Documentos de Debates*, No. 1-2/99, Guatemala, INCEP.
- Boyer, R. (1993), "The Convergence Hypothesis Revisited: Globalization but Still The Century of Nations", *CEPREMAP*, No. 9403.
- Camacho, A. R. (s/f), *Sobre la eficiencia y competitividad de los sistemas financieros en América Central*, mimeo, versión preliminar.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile.
- (1995), *Convergencia de políticas macroeconómicas en Centroamérica* (LC/MEX/R.541), 7 de diciembre.
- (1998), *Incentivos tributarios, ahorro e inversión en Centroamérica* (LC/MEX/R.669 (SEM.89/1)), 31 de noviembre.
- (1998a), *El papel de la intermediación financiera y el ahorro en el ahorro y la inversión en Centroamérica* (documento interno), Santiago de Chile.
- CEPAL y BID (1998), *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*, México.
- CMCA (Consejo Monetario Centroamericano) (1997), *El Consejo Monetario Centroamericano y la integración monetaria y financiera*, San José, Costa Rica.

----- (1998), *Situación económica de los países centroamericanos en 1998*.

----- (1999), *Situación económica de los países centroamericanos en 1999*.

de Paula Gutiérrez, F. de (1999), “Política para la competitividad: reflexiones para el caso centroamericano”, INCAE, CEN 190.

Desdoigts, A. (1997), “Vers une convergence globale ou locale? Comment expliquer la persistence, voir l’accroissement, des inégalités”, *Économie Internationale*, No. 71.

Fundación Arias (1998), *Directorio de organizaciones de la sociedad civil de Centroamérica*, San José, Ed. Costa Rica.

Gutiérrez, M. (1969), “Observaciones respecto a las economías pequeñas en el proceso de integración económica del Hemisferio Occidental”, *El Trimestre Económico*, Vol. LXIII (3), No. 251.

Haas, E. B. (1958), *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press.

Lindberg, L. N. (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press.

Lizano, E. (1996), “¿Hacia un nuevo enfoque de la integración regional?”, *Revista de la integración y el desarrollo de Centroamérica*, No. 50.

Looney, R. (1989), “Profiles of Small, Lesser Developed Economies”, *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. X, No. 1.

López, J. R. (1993), “Informe sobre la coordinación de políticas macroeconómicas en Centroamérica”, Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración de Centroamérica (PRADIC), Guatemala, diciembre.

Lora, E. (1997), *Una década de reformas estructurales en América Latina. Qué se ha reformado y cómo medirlo*, BID, mimeo.

Maddison, A. (1986), *Las fases del desarrollo capitalista. Una historia económica cuantitativa*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica.

Morales, A. y M. Cranshaw (1997), *Regionalismo emergente: redes de la sociedad civil e integración centroamericana*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Niehans, J. (1971), “Money and barter in general equilibrium with transactions costs”, *American Economic Review*, Vol. 61, No. 5.

- Nye, J. (1971), *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston, Little and Brown.
- Ocampo, J. A. (1998), “Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, No. 66.
- Orléan, A. (1994), “Vers un modèle général de la coordination économique par les conventions”, *Analyses économique des conventions*, París, P.U.F.
- Pfaltzgraff, R. L. (1969), *Britain Faces Europe, 1957-1967*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1997), *La sociedad civil y los procesos de concertación en Centroamérica*, San José Proyecto de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica.
- Proyecto Estado de la Región (1999), *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Costa Rica.
- Schmitter, P. C. (1970), “A Revised Theory of Regional Integration”, *International Organization*, Vol. 24, No. 4.
- Schelling, T. C. (1977), *The Strategy of Conflict*, Oxford University Press.
- SIECA (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana) (1995), *El proceso de integración centroamericana y el nuevo orden económico*, Guatemala.
- Whitehead, L. (1997), “La tensión crónica fiscal, la reproducción de la pobreza y la desigualdad en América latina”, en V. Bulmer-Thomas (compilador), *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wilford, W. T. (1977), “La creación de comercio en el Mercado Común Centroamericano”, en S. Andic y S. Teitel (compiladores), *Integración económica*, México, Fondo de Cultura Económica, Lecturas No. 19.

Anexo ICENTROAMÉRICA: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES INTRARREGIONALES
POR PAÍS DE ORIGEN SEGÚN SECCIONES DE LA CUCI, REVISIÓN 2

(Porcentajes)

Sección/países	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
(0) Productos alimenticios y animales							
Costa Rica	17.90	15.77	14.12	9.92	18.75	21.47	23.17
El Salvador	9.16	7.02	6.22	7.66	10.05	19.93	18.16
Guatemala	20.67	14.20	21.94	19.53	22.00	19.36	20.53
Honduras	26.68	12.29	14.94	24.53	18.23	18.42	25.21
Nicaragua	26.31	24.52	12.26	25.97	29.51	56.83	58.10
(1) Bebidas y tabaco							
Costa Rica	0.51	0.78	0.95	2.55	0.05	2.29	1.41
El Salvador	0.28	0.50	1.16	0.59	0.38	2.32	2.81
Guatemala	2.90	1.36	0.87	0.74	0.85	2.28	3.86
Honduras	1.24	0.79	0.71	0.15	3.38	0.07	4.65
Nicaragua	0.93	0.59	1.67	2.08	3.375	1.91	4.44
(2) Materiales crudos no comestibles							
Costa Rica	0.89	0.59	0.33	0.44	0.58	1.67	1.25
El Salvador	0.94	1.19	3.37	1.88	0.25	0.85	0.41
Guatemala	2.01	2.64	2.01	4.00	6.46	3.55	2.17
Honduras	2.97	5.28	3.48	8.96	7.11	1.75	1.98
Nicaragua	5.19	6.11	4.38	23.43	14.97	13.57	13.50
(3) Comestibles y lubricantes minerales							
Costa Rica	0.00	0.00	0.01	9.05	0.22	0.18	0.90
El Salvador	1.49	4.48	6.35	2.10	2.47	0.05	5.82
Guatemala	0.02	0.14	0.11	0.21	1.28	10.21	0.36
Honduras	0.34	0.81	0.04	0.54	0.39	0.24	0.77
Nicaragua	0.50	1.47	11.90	0.21	0.51	3.018	0.26
(4) Aceites y mantecas de origen animal							
Costa Rica	0.50	0.14	0.03	0.00	1.63	4.12	2.02
El Salvador	0.75	0.11	0.17	0.03	0.02	1.25	0.97
Guatemala	0.64	0.01	0.05	0.09	1.13	1.38	1.83
Honduras	0.39	0.19	0.39	...	7.68	7.89	13.21
Nicaragua	8.80	6.32	0.01	....	0.03	0.03	0.24
(5) Productos químicos							
Costa Rica	19.23	23.34	18.61	21.90	20.15	18.52	18.20
El Salvador	17.84	16.93	13.56	22.64	23.84	21.49	22.58
Guatemala	15.55	22.86	25.34	32.72	29.12	26.63	25.49
Honduras	26.50	36.17	36.78	33.14	26.47	21.38	22.74
Nicaragua	20.11	31.23	38.55	30.49	22.57	6.40	4.99

/Continúa

Anexo I (Conclusión)

Sección/países	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
(6) Artículos manufacturados clasificados							
Costa Rica	31.40	32.43	38.51	38.88	34.63	31.69	29.37
El Salvador	42.27	38.10	39.91	44.85	44.06	34.61	29.24
Guatemala	37.95	38.95	33.41	30.22	24.43	29.48	28.17
Honduras	19.54	37.80	17.74	3.78	24.89	29.92	19.45
Nicaragua	26.36	22.48	21.90	10.56	27.55	9.24	7.31
(7) Maquinaria y material de transporte							
Costa Rica	10.71	9.46	9.66	9.20	10.74	11.22	12.95
El Salvador	7.24	9.09	5.33	5.98	7.56	5.74	6.47
Guatemala	4.91	6.48	4.29	3.61	3.38	5.24	5.88
Honduras	0.07	0.20	...	3.77	2.13	9.36	4.50
Nicaragua	1.17	1.75	2.45	0.29	0.21	3.86	3.84
(8) Artículos manufacturados diversos							
Costa Rica	18.86	17.49	17.78	8.05	7.07	10.74	10.02
El Salvador	20.04	22.49	22.61	14.26	11.37	13.76	13.54
Guatemala	15.35	13.37	11.48	9.07	11.34	10.87	11.70
Honduras	22.28	6.47	10.31	7.85	9.71	10.97	7.35
Nicaragua							
(9) No clasificados							
Costa Rica	...	...	...	...	6.17	1010	0.11
El Salvador	...	...	...	...	...	...	...
Guatemala	...	...	...	...	...	...	...
Honduras	...	...	...	...	...	...	0.15
Nicaragua	...	...	..	...	...	...	...

Fuente: CEPAL (Badecel, 1999).

Anexo II

CENTROAMÉRICA: DIFERENCIAS BILATERALES DE LA TASA DE INFLACIÓN

(Tasas promedio anuales)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Costa Rica					
1992					
1993		-2.9	2.8	10.5	13.5
1994		3.0	-2.5	-3.9	10.4
1995		14.0	8.3	-9.0	7.4
1996		-11.2	14.0	-4.2	11.5
1997		6.5	3.0	-11.4	1.8
1998		9.3	4.1	-1.6	3.9
1999		8.2	4.9	-3.2	-6.1
		10.8	3.1	-0.7	2.4
El Salvador					
1992					
1993	2.9		5.7	13.4	16.4
1994	3.0		0.5	-0.9	-7.4
1995	-14.0		-2.7	-20.0	-3.6
1996	-11.2		2.8	-15.4	0.3
1997	-6.5		-3.5	-17.9	-4.7
1998	-9.3		-5.2	-10.9	-5.4
1999	-8.2		-3.3	-11.4	-14.3
	-10.8		-7.7	-11.5	-8.4
Guatemala					
1992	-2.8	-5.7		7.7	10.7
1993	2.5	-0.5		-1.4	-7.9
1994	-8.3	2.7		-17.3	-0.9
1995	-14.0	-2.8		-18.2	-2.5
1996	-3.0	3.5		-14.4	-1.2
1997	-4.1	5.2		-5.7	-0.2
1998	-4.9	3.3		-8.1	-1.1
1999	-3.1	7.7		-3.8	-0.7
Honduras					
1992					
1993	-10.5	-13.4	-7.7		3.0
1994	3.9	0.9	1.4		-6.5
1995	9.0	20.0	17.3		16.4
1996	4.2	15.4	18.2		15.7
1997	11.4	-17.9	14.4		13.2
1998	1.6	10.9	5.7		5.5
1999	3.2	11.4	8.1		-2.9
	0.7	11.5	3.8		3.1
Nicaragua					
1992	-13.5	-16.4	-10.7	-3.0	
1993	-10.4	7.4	7.9	6.5	
1994	-7.4	3.6	0.9	-16.4	
1995	-11.5	-0.3	2.5	-15.7	
1996	-1.8	4.7	1.2	-13.2	
1997	-3.9	5.4	0.2	-5.5	
1998	6.1	14.3	1.1	2.9	
1999	-2.4	8.4	0.7	-3.1	

Fuente: CEPAL.